

realidades de la democracia que inundaron la práctica del sistema y que hizo necesario acomodar la Carta Magna, así como proyectarla dentro de los avances de un mundo moderno.

La decisión de la voluntad colectiva se plasmó para el caso de la elección del Presidente de la República, en periodos de cuatro años. En el tema de las reformas constitucionales es el poder ejecutivo quien tiene la preeminencia y bajo su aval se presentan la mayor parte de iniciativas. En otras palabras no es el pueblo quien las presenta ni su representante indirecto según la Teoría Constitucional.

Así fue que nos encaminamos en un experimento que no ha salido nada bien y que ha alterado a los partidos y a la política, que ha producido unos efectos naturales en la detentación del poder y en últimas ha polarizado la lucha por este, con pésimas consecuencias en todos los aspectos para el país.

Marco Histórico de la reelección en Colombia

La reelección presidencial en Colombia se abolió por la prevención que existía contra el poder de las maquinarias. Colombia no ha sido un país reeleccionista. En el siglo XX solo el Presidente Alfonso López Pumarejo fue reelegido, y no terminó su segundo periodo. A los Presidentes Alfonso López Michelsen y Carlos Lleras se les fue frustrada su reelección.

En los primeros años de la República la Constitución Nacional contempló la posibilidad de permitir la reelección presidencial, en un momento en que Simón Bolívar era visto como el caudillo del que dependía el futuro de la patria. El 30 de agosto de 1821 se expidió la primera Constitución, que aceptaba la reelección presidencial inmediata, ocasión en la que el libertador Simón Bolívar fue postulado a ser elegido. La Carta Magna establecía que el Presidente podría ser reelecto una vez, sin embargo Bolívar fue nombrado dos años después como Presidente vitalicio. Bolívar primero fue designado por el Congreso de Angostura como Presidente de la Gran Colombia en 1819. Posteriormente fue reelegido en 1826. En 1830 renunció a la presidencia.

En los siguientes periodos se promulgaron nuevas constituciones, pero la reelección inmediata no volvió a ser aprobada y los mandatarios que estuvieron en la presidencia en una segunda oportunidad lo hicieron a través reelecciones en las que hubo una o más administraciones de por medio, es el caso de Tomás Cipriano de Mosquera, elegido por primera vez en 1845 como conservador y 16 años más tarde, en 1861 como Liberal. En 1866 asumió el poder por tercera vez, y un año después tras su intento por cerrar el Congreso fue derrocado, encarcelado y sentenciado por el Senado a tres años de ostracismo.

El Presidente Rafael Núñez, estuvo en el poder cuatro veces, logró la reelección inmediata, en

1892. La primera vez fue elegido en 1880. En 1884 fue reelegido y al final de su período, en 1886, fue proclamada una nueva Constitución, la cual con modificaciones rigió hasta 1991, en ella se prolongó su mandato hasta 1892. Ese mismo año volvió a ser elegido de forma inmediata, Núñez se asiló en Cartagena y delegó el poder en sus vicepresidentes. Murió antes de terminar su mandato en 1894.

En el gobierno del General Rafael Reyes, es cerrado el Congreso y se convoca a una asamblea nacional constituyente con el propósito de que se formalice la voluntad del General de permanecer en el mandato por diez años. Sin embargo, tras las presiones de sus opositores, Reyes termina renunciando en 1910.

En el devenir del siglo XX, el Presidente Alfonso López Pumarejo asume dos veces el poder no en reelección inmediata, pues la Constitución no lo permitía. De igual manera fue dos veces Presidente, Alberto Lleras Camargo, la primera vez terminando el período de López Pumarejo, luego fue elegido como el primer mandatario del Frente Nacional.

En el 2004 el Acto Legislativo número 02 reformó la Constitución de 1991 y le dio paso al segundo período presidencial del Álvaro Uribe Vélez.

La reelección no ha sido lo más saludable para nuestra cultura política. En la reelección se distrae el ejercicio funcional del ejecutivo, que llega al poder y muchas veces su corte inicia un proceso de proyectar su estadía en la Casa de Nariño por ocho años. Concomitantemente se activa la oposición e inicia la discusión sobre un programa de gobierno que no se ha ejecutado y que no alcanza a ejecutarse dentro de los 4 primeros años.

Aspectos negativos de la reelección:

1. Debilitamiento del estado de derecho, por cuanto se permea la independencia y autonomía de las entidades que componen las diferentes ramas del poder, de forma tal que se pone en función de los intereses del Presidente candidato todo el andamiaje estatal, lo que conlleva el rompimiento del equilibrio de los poderes públicos.

2. El Presidente llega con un plan de gobierno establecido en campaña que se plasma posteriormente en el plan de desarrollo, que tendrá que ser aprobado con actos legislativos o leyes posteriores. Este proceso conlleva alrededor de los dos primeros años de mandato. El tercer año es de implementación para la ejecución de lo anterior y el último año no es suficiente para dicha ejecución, volviéndose la gobernanza del mandato negativa para el poder ejecutivo.

3. Pérdida de las oportunidades de relevo generacional y alternancia en el poder, por no darse espacio, tanto a los nuevos grupos políticos, como a las nuevas generaciones que se estancan en la espera de espacios políticos y públicos.

4. Centralización de las ideas, por aglutinación de los grupos o partidos en pro de quien maneja el poder y los recursos, lo que a su vez conlleva a la estigmatización de los opositores.

5. Aprovechamiento del erario público, para favorecer los intereses propios y de quienes vienen apoyándolo, así como para perpetuarse en el poder, lo que puede llevar a una dictadura.

6. Distracción del verdadero deber del ejercicio presidencial, en cuanto a la realización del programa de gobierno, quedando relegada y pendiente la ejecución para el nuevo periodo presidencial.

Nosotros nos regimos por un Estado Social de Derecho y por leyes que ordenan la parte estructural y funcional de nuestro País. Tenemos vocación Democrática histórica. En un periodo de cuatro años a un Presidente le queda muy difícil cumplir su nuevo plan de desarrollo, sus objetivos de gobierno y hacer efectivas sus políticas públicas.

Los Planes Nacionales de Desarrollo, importantes herramientas de programación, porque establecen una guía orientadora para las acciones de los gobernantes y habitantes de un territorio durante el período que dure su mandato, son presentados ante el Congreso de la República para su estudio en el momento de toma de posesión del mandatario (7 de agosto) y aprobados por esta Corporación, en su mayoría, diez u once meses después, circunstancia que limita el tiempo de su aplicación, desarrollo y ejecución a menos de tres años. El Plan Nacional de Desarrollo “El Salto Social”, del Presidente Ernesto Samper Pizano (1994- 1998), fue aprobado el 2 de junio de 1995 (Ley 188/95). El 29 de julio de 1999 fue aprobado el Plan de Desarrollo del gobierno del Presidente Andrés Pastrana Arango (1998-2002), “Cambio para Construir la Paz” (Ley 508/99). El Plan Nacional de Desarrollo del primer período de gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), “Hacia un Estado Comunitario”, fue aprobado el 26 de junio de 2003 (Ley 812/03) y el Plan de Desarrollo de su segundo mandato “Estado Comunitario: Desarrollo para todos” (Ley 1151/07) fue aprobado el 24 de julio de 2007. El Plan Nacional de Desarrollo del Presidente Juan Manuel Santos (2010-2014), “Prosperidad para Todos”, fue aprobado el 16 de junio de 2011 (Ley 1450/11).

Aspectos favorables de ampliar el periodo presidencial a 5 años:

1. Se presenta un mayor plazo para la ejecución de los programas propuestos, sin que sea necesario desgastarse en unas elecciones, es decir, que evita que el Presidente se distraiga en una campaña política y se paralicen los programas.

2. Si se mira a largo plazo, por ejemplo en un periodo de veinte años, el Estado se ahorra lo correspondiente a dos elecciones.

3. Permite el aprovechamiento de los recursos del Estado, sin que se utilicen para la compra de favores y aliados políticos.

4. Se mantiene el respeto al principio de los pesos y contrapesos del poder en el Estado.

5. Se respeta el sentido político de los diferentes grupos y partidos, evitando su conglomeración al lado del Presidente – candidato, en procura de su favorecimiento.

Traer a reflexión este asunto es de mucha importancia para el país y más en la cima de la tensión política e inestabilidad que se puede producir social y económicamente. Por ello sería más conveniente un periodo presidencial de 5 años, que mantener constitucionalmente la figura de la reelección.

Si este proyecto de acto legislativo logra el consenso inmediato y la voluntad política de la Unidad Nacional, podría tener su primera vuelta al 20 de junio de 2013.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 23 de abril de 2013

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 24 de 2013 Senado, por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia en sus artículos 190 y 197, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por los Senadores Juan Manuel Corzo Román, César Tulio Delgado, Liliانا Rendón, Fernando Tamayo Tamayo, Luis Emilio Sierra, Nora García Burgos, Efraín Cepeda, Iván Clavijo, Eduardo Enriquez Maya, José David Salgado. La materia de que trata el mencionado proyecto de acto legislativo, es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Abril 23 de 2013

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de acto legislativo de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Roy Barreras Montealegre.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 19 DE 2013 SENADO

por el cual se establece la segunda vuelta para la elección de alcaldes en las capitales de departamento y en el distrito capital, y se dictan otras disposiciones.

1. Antecedentes del Proyecto de Acto Legislativo

La Constitución Política de 1886 estableció una estructura vertical del Poder Ejecutivo y en este sentido dispuso que los ciudadanos eligieran al Presidente de la República, quien nombraba a los gobernadores de los departamentos y estos a su vez, a los alcaldes municipales. No obstante que este estatuto tenía por principio la centralización política y la descentralización administrativa, esta empezó a hacerse efectiva en el año 1986 y se incrementó con la elección de los alcaldes municipales consagrada en el artículo 1° del acto legislativo del mismo año, en estos términos:

“Todos los ciudadanos eligen directamente Presidente de la República, Senadores, Representantes, Diputados, Consejeros intendenciales y Comisariales, Alcaldes y Concejales Municipales y del Distrito Especial.”

Tuvo la iniciativa el insigne conductor e ideólogo político del Partido Conservador Colombiano, Álvaro Gómez Hurtado, quien siendo fiel al ideario de este Partido, expuso la necesidad de materializar la participación de la ciudadanía eligiendo directamente a la primera autoridad municipal, en el entendido de que así la población podía conocer y exponer de mejor manera las necesidades colectivas y abrir la posibilidad de darles solución.

Con posterioridad, cuando se expidió la Constitución de 1991 la elección popular de alcaldes se consolidó y, como habían calado en la comunidad las ideas del ilustre hombre público, la elección popular se estableció también para los gobernadores de los departamentos, tal como ha venido ocurriendo desde entonces.

La experiencia ha sido positiva, pues el artículo 40 de la Constitución Política otorga al ciudadano el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, y uno de los sistemas existentes para hacer efectivo este derecho es

la elección de las autoridades que deben comandar la administración y la prestación de los servicios públicos.

El presente proyecto de reforma constitucional fue presentado por Juan Francisco Lozano Ramírez y otros honorables Congresistas en la Secretaría General del Senado el día 13 de marzo de 2013 cumpliendo los requisitos contemplados en los artículos 223 de la Ley 5ª de 1992 y 158 y 169 de la Constitución Política que regulan la iniciativa constituyente, la unidad de materia y el título del acto, respectivamente.

2. Objeto Inicial del Proyecto de Acto Legislativo

En su origen el proyecto de acto legislativo tocaba estos 4 aspectos:

- En los distritos o municipios con más de un millón de habitantes serán elegidos alcaldes, quienes obtengan la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos con las formalidades que determine la ley.
- Si ningún candidato logra dicha mayoría se realizará una segunda vuelta electoral con aquellos candidatos que tuvieron las dos votaciones más altas en la primera vuelta.
- La importancia de la segunda vuelta radica, no solo en el aumento de la participación del ciudadano al elegir su candidato, sino que garantiza la legitimidad y la gobernabilidad de las instituciones políticas.
- El alcalde elegido con una votación mayoritaria adquiere amplio respaldo popular, el suficiente para llevar a cabo el programa que sometió a la opinión pública y sin necesidad de recurrir a coaliciones con partidos o movimientos políticos contrarios.

3. Contenido Inicial del Proyecto de Acto Legislativo

Para los fines indicados, se proponía modificar los artículos 314 y 323 de la Constitución Política incluyendo una segunda elección si en la primera ningún candidato alcanzaba la mayoría electoral absoluta. Es decir, cuando no se lograra la mitad más uno del total de los votos, los dos candidatos que obtuvieran las más altas votaciones se someterían a una segunda vuelta para definir la elección.

El texto puesto a consideración del Congreso de la República reformaba los dos artículos mencionados, que se refieren a la elección de los alcaldes de los municipios de Colombia y a la elección del alcalde de Bogotá.

4. Ventajas de esta Iniciativa Constituyente

Con el presente proyecto de acto legislativo se busca, de una parte, introducir un mecanismo que a lo largo del tiempo ha venido cobrando relevancia dentro del concepto de democracia, entendiéndola como el mandato que emana de la colectividad, mediante la elección de un líder impuesto por la mayoría de la población, y, de otra, brindar a los alcaldes de las principales ciudades del país toda la capacidad de buen gobierno, fortaleza y legitimidad indispensables para hacer con éxito su trabajo.

La iniciativa calca la disposición de la reelección presidencial, según la cual si en una primera votación ninguno de los candidatos alcanza esa mayoría, tres semanas después se hará una segunda vuelta con los dos primeros.

La relevancia de la segunda vuelta radica no solo en el aumento de la reflexión del ciudadano, sino que determina la legitimidad y la gobernabilidad de las instituciones políticas. Como están hoy las normas vigentes, un alcalde llega a ocupar el cargo con un porcentaje relativamente pequeño de votantes frente a los que podrían sufragar por él, y esto limita su capacidad de acción y lo obliga a buscar coaliciones con partidos y movimientos políticos que combatieron su programa y sus planes de gobierno.

En las últimas elecciones realizadas en la ciudad de Bogotá ninguno de los alcaldes contó con más de la mitad de los votos de los comicios.

Por ejemplo, en los comicios de 2011 de Bogotá el actual alcalde Gustavo Petro obtuvo el 32 por ciento de los votos válidos, los cuales equivalen a 723.157 votos de los 2.244.025.

Un fenómeno similar ocurrió en las elecciones de 2003 y 2007, cuando los elegidos como alcaldes lograron, respectivamente, un 46,29 y un 43,94 por ciento de los votos.

Año	Candidato	Votos Recibidos	Porcentaje	Votos Válidos	Potencial de sufragantes
2011	Gustavo Francisco Petro Urrego	723,157	32,22%	2,244,025	4,904,572
2007	Samuel Moreno Rojas	920,013	43,94%	2,031,526	4,378,026
2003	Luis Eduardo Garzón	797,466	46,29%	1,650,792	3,922,818

* Información tomada de la Registraduría Nacional del Estado Civil

Otra de las ciudades que supera el millón de habitantes y que ha tenido elecciones de mandatarios con porcentajes superiores al 50 por ciento ha sido Medellín.

Año	Candidato	Votos Recibidos	Porcentaje	Votos Válidos	Potencial de sufragantes
2011	Aníbal Gaviria Correa	239,259	37,68%	634,951	1,336,292
2007	Alonso Salazar	275,734	44,47%	589,675	1,173,469
2003	Sergio Fajardo Valderrama	208,541	45,69%	427,746	1,002,684

La tercera ciudad que sería cobijada con el proyecto de acto legislativo sería la capital del Valle del Cauca, Cali, la cual según el último censo tiene una población superior a los tres millones de habitantes.

Año	Candidato	Votos Recibidos	Porcentaje	Votos Válidos	Potencial de sufragantes
2011	Rodrigo Guerrero Velasco	245,016	42,27%	579,600	1,474,525
2007	Jorge Iván Ospina Gómez	268,950	44,91%	564,989	1,320,791
2003	Apolinar Salcedo C.	180,736	39,63%	424,134	1,201,913

La capital del departamento del Atlántico, Barranquilla, ha mostrado un crecimiento poblacional que se ha evidenciado en su número de habitantes que para el último censo llegaba a los 2.473.680. A pesar de que sus dos últimos alcaldes fueron elegidos con porcentajes superiores al 50 por ciento, la población tendría derecho de volver a elegir en caso de una elección con porcentaje inferior.

Año	Candidato	Votos Recibidos	Porcentaje	Votos Válidos	Potencial de sufragantes
2011	Elsa Noguera de la Espriella	227,349	58,12%	391,137	914,945
2007	Alejandro Char Chaljub	223,580	59,07%	341,430	855,236
2003	Guillermo Enrique Hoenisberg	97,402	31,29%	278,044	743,186

Cartagena, es la quinta ciudad que sería beneficiada con el proyecto de ley, teniendo en cuenta que su población es de 1.123.418

Año	Candidato	Votos Recibidos	Porcentaje	Votos Válidos	Potencial de sufragantes
2011	Campo Elías Terán Dix	160,176	55,00%	291,222	653,757
2007	Judith del Carmen Pinedo	116,755	44,24%	233,527	584,798
2003	Alberto Rafael Eduardo Barbosa	119,023	49,68%	198,448	522,068

La última ciudad que entraría en el proyecto de ley es la de Cúcuta, capital de Norte de Santander

Año	Candidato	Votos Recibidos	Porcentaje	Votos Válidos	Potencial de sufragantes
2011	Don Amaris Ramírez Paris	104,161	42,49%	245,115	485,585
2007	María Eugenia Riascos Rodríguez	95,932	45,86%	202,603	429,397
2003	Ramiro Suárez Corzo	127,783	62,06%	187,488	394,105

Por otra parte, el proyecto de acto legislativo garantiza estos tres principios fundantes de la democracia: legitimidad, gobernabilidad y soberanía popular.

En palabras de los autores, el proyecto se funda en estos principios:

“Podemos decir que la soberanía popular es el núcleo fundamental de la democracia. Para Giovanni Sartori, un régimen electoral democrático deriva directamente de la definición de democracia, entendida como el “gobierno del pueblo, para el pueblo, por el pueblo”.

Cuando se argumenta que la democracia es el gobierno del pueblo se está refiriendo al concepto de soberanía popular, es decir que el poder nace y se conserva en el pueblo como un grupo conformado por la totalidad de individuos que habitan determinado lugar, quienes ejercen su poder al elegir a sus representantes mediante el sufragio universal.

Para que el principio de soberanía popular sea verdadero y eficaz, se debe partir de la base de que los representantes son elegidos mediante unas votaciones o elecciones libres y legítimas. Cuando hablamos de libertad, nos referimos a aquel dominio absoluto que tiene el individuo sobre sí mismo. En palabras de Fernando Savater “libertad es poder decir sí o no; lo hago o no lo hago, digan lo que digan mis jefes o los demás; esto me conviene y lo quiero, aquello no me conviene y por lo tanto no lo quiero. Libertad es decir, también, no lo olvides, darte cuenta de que estas decidiendo. Lo más opuesto a dejarse llevar...”¹.

Se dice entonces que la soberanía popular parte de la base según la cual el hombre es un individuo que goza de plena conciencia y libertad de decidir atendiendo a los principios y valores de la libertad, tal como la explica Savater.

Ahora bien, la legitimidad se fundamenta en el reconocimiento que le da el pueblo a sus gobernantes para que sean ellos quienes lideren los designios de la sociedad. A su vez, la legitimidad es la que hace que el gobernante tenga la obligación de obedecer y respetar el principio según el cual se gobierna por el pueblo y para el pueblo.

Sartori menciona que “La democracia es, para empezar, un principio de legitimidad. Concebida de esta forma, constituye el mínimo y el único común denominador de toda doctrina democrática. Desde el punto de vista democrático nadie niega, en efecto, que el poder solo es legítimo cuando procede de la autoridad del pueblo y está basado en su consentimiento. Nadie pone en duda que la democracia es la negación de la autocracia. Pero el acuerdo no va más allá y se apoya sobre bases muy frágiles. En efecto, la democracia, como principio de legitimación, se presta a dos interpretaciones divergentes: (1) que el consentimiento del

pueblo puede consistir en una mera presunción, en un supuesto no verificado; o (2) que no existe un consentimiento democrático si no es verificado mediante procedimientos ad hoc (que excluyen, sobre todo, el consentimiento por simple aclamación)”².

En el mismo sentido, en su obra Economía y Sociedad, Max Weber, se refiere a este tema cuando habla de la definición de “dominación” “La probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos (o para toda clase de mandatos)”. En la misma obra, el autor alemán menciona que los motivos de dominación o autoridad son diversos, y los menciona para concluir que siempre se debe añadir un factor fundamental al concepto de dominación o autoridad que es la creencia en la legitimidad³.

Lo anterior, puede explicar la importancia y la trascendencia que tiene el concepto de legitimidad. Afirma Weber que la legitimidad es el factor que asegura la capacidad del gobierno para hacer cumplir las decisiones a sus ciudadanos, luego ningún gobierno democrático puede subsistir sin la creencia mayoritaria de legitimidad.

En este contexto, la legitimidad democrática se instituye, se edifica y se fundamenta en la decisión de las mayorías. Son estas las que, como mencionamos anteriormente, mediante el sufragio universal, le dan la fuerza y el vigor a los mandatos de los líderes electos.”.

En cuanto a la gobernabilidad la exposición de motivos es acertada al mencionar:

“...un sistema de mayoría electoral simple para adjudicar el triunfo a un candidato no siempre garantiza que el triunfador cuente, efectivamente, con un respaldo eficaz de la mayoría de los ciudadanos. Ni siquiera de la mayoría de los votantes.

Cuando esto sucede, tal circunstancia deriva en severas dificultades de gobernabilidad para el futuro alcalde pues en la práctica el nuevo mandatario no cuenta con un respaldo mayoritario entre sus conciudadanos y su legitimidad, por ende, nace erosionada.

Aunque estas precariedades en la gobernabilidad y la legitimidad derivadas de resultados electorales en los cuales ningún candidato obtiene más del 50% de los votos son predicables frente a todo tipo de municipios y ciudades, es en las urbes de mayor tamaño donde los problemas pueden adquirir dimensiones verdaderamente críticas.

Ciertamente, como lo ha demostrado reiteradamente la práctica política, cuando un alcalde de una gran ciudad es elegido con el voto favorable de un porcentaje relativamente bajo de ciudadanos, su gestión enfrenta severas dificultades; la

¹ Savater Fernando. Ética para Amador. Ed. Ariel, Barcelona, 1991, pp. 51-66

² Sartori, Giovanni - democracia. Fuente: <http://es.scribd.com/doc/7273236/Sartori-Giovanni-Democracia>

³ Fuente: Los Tipos de Dominación Según Max Weber (1864-1920) <http://fcsyp.mx/uabc.mx/RevistaPlural/descargas/Edicion3/angel-riveraokya.pdf>

ciudadanía no se siente representada por el alcalde, no se siente convocada por su gobierno, ni se siente interpretada en sus decisiones.

No se necesita simulaciones complejas para entenderlo. En Colombia la abstención ha rondado por el 50% de los electores. Si en una determinada campaña en una ciudad grande compiten 7 u 8 candidatos, es posible y probable que el ganador obtenga cerca del 30% de los votos válidos. En esas condiciones el nuevo alcalde tendría que gobernar habiendo contado con el respaldo efectivo de, escasamente, el 15% de los ciudadanos aptos para votar. O dicho de otra manera, de cada 100 ciudadanos aptos para votar, 85 no votaron por el ganador. De entrada el mandatario recién elegido enfrenta una crisis de apoyo popular. Eso es peligroso, inconveniente y dañino y este proyecto se presenta para superar ese problema político tan peligroso para la buena marcha de las grandes ciudades.

Incluso, desde la perspectiva del control ciudadano es altamente riesgoso el esquema actual. ¿Cómo puede la ciudadanía llamar a cuentas a un gobernante si no participó en su elección?

Y, por otra parte, aumenta la fragilidad de los gobernantes frente a eventuales revocatorias y movilizaciones adversas. Si solo el 15% de los votantes aptos acompañó al alcalde elegido, en un principio, sus políticas, planes, programas y proyectos solo serán respaldadas por ese 15% y el 85% restante será más propenso a oponerse, a bloquear la ejecución de sus políticas, e incluso a revocar su mandato”.

De acuerdo con lo transcrito, la ventaja de aprobar este proyecto de acto legislativo radica en la mayor gobernabilidad del elegido a partir de la legitimidad que genera el apoyo mayoritario del colectivo ciudadano.

PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA EL PRIMER DEBATE

El Senador Eduardo Enríquez Maya como ponente coordinador presentó a la Comisión Primera el siguiente pliego de modificaciones:

1. Cambiar el objeto del proyecto por este, **por el cual se establece la segunda vuelta para la elección de alcaldes en las capitales de departamento y en el distrito capital, y se dictan otras disposiciones.**

2. Invertir el orden del articulado empezando por el artículo 312 de la Constitución Política, en seguida el artículo 314 y finalmente el artículo 323 del mismo estatuto.

3. Establecer la segunda vuelta en la elección de alcaldes de capitales de departamento y en el Distrito Capital, porque estimo que es necesaria para buscar legitimidad en los elegidos y la garantía de un gobierno con mayor consenso.

4. Aumentar una curul en los concejos municipales y en el concejo del Distrito Capital con el

candidato que no resulte elegido alcalde, como una fórmula nueva que daría eficacia al voto del ciudadano. Esta permitiría participar a los candidatos que no son elegidos en el cargo de alcalde municipal y la oposición tendría espacios democráticos para fortalecerse como un sistema legítimo que consolide aún más el Estado Social de Derecho.

Con este pliego de modificaciones se pretende conseguir que en adelante:

- Los alcaldes de capitales de departamento y del Distrito Capital sean elegidos al menos con la mitad más uno de los votos que depositen los ciudadanos.

- Si ningún candidato obtiene dicha mayoría se realizaría una segunda vuelta electoral con aquellos que hayan tenido las dos votaciones más altas en la primera vuelta.

- El candidato al cargo de Alcalde que siga en votos a quien sea declarado elegido y que obtenga cuando menos un treinta por ciento (30%) de la votación, ocupará una curul adicional en el Concejo Distrital o Municipal durante el período para el cual se hizo la correspondiente elección, siempre y cuando su Partido o movimiento político se declare en oposición. Dicha declaración se hará ante el Consejo Nacional Electoral, organismo que deberá expedir la correspondiente certificación. Este derecho es personal e intransferible.

En los términos señalados la Comisión Primera del Senado aprobó el proyecto de reforma constitucional para el estudio correspondiente en la Plenaria del honorable Senado de la República.

APROBACIÓN EN PRIMER DEBATE Y MODIFICACIONES

Después de haber sido explicada la ponencia para este debate, dentro del estudio que hicieron los honorables Senadores que integran la Comisión Primera, surgieron otras ideas tendientes a mejorar el proyecto, pues los conceptos de legitimidad y gobernabilidad conllevan la necesidad, no solo de aprobar el proyecto aplicable a la elección de alcaldes, sino de extender la segunda vuelta a la elección de gobernadores y de crear instrumentos idóneos con miras a aplicar el estatuto de la oposición. Esta propuesta fue hecha por los honorables Senadores Jorge Eduardo Londoño y Carlos Enrique Soto Jaramillo. El Senador Soto Jaramillo sugirió disminuir el número de votos o el porcentaje para elegir a mandatarios locales y regionales.

En ese orden de ideas, el Senador Eduardo Enríquez Maya, en representación de la bancada del Conservatismo, propuso dar eficacia al voto de los ciudadanos que participan en las elecciones, cuando los candidatos no alcancen a ser elegidos en la Presidencia y Vicepresidencia de la República, en las Gobernaciones y Alcaldías. Así, de una parte, los elegidos adquieren un mayor grado de legitimidad y, de otra, los no elegidos, pero que tienen considerable respaldo popular, pueden seguir participando en el ejercicio y control del poder político.

Con las modificaciones relacionadas en esta ponencia, el proyecto de acto legislativo fue aprobado por la Comisión Primera del Senado. Ahora, acatando las recomendaciones de los senadores, proponemos lo siguiente:

Extender la segunda vuelta a la elección de Gobernadores de departamento, porque obran las mismas razones para realizarla respecto de los alcaldes.

En el marco de los derechos de la oposición disponer que los candidatos a la Presidencia de la República, Vicepresidencia de la República, Gobernaciones y Alcaldías que sigan en votos a quien se declare elegido y que obtenga cuando menos un treinta por ciento (30%) de la votación, ocuparán una curul adicional en el Senado de la República, Cámara de Representantes, Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales, respectivamente, durante el período para el cual se hizo la correspondiente elección, siempre y cuando su Partido o movimiento político se declare en oposición. Dicha declaración se hará ante el Consejo Nacional Electoral, organismo que deberá expedir la correspondiente certificación. Este derecho es personal e intransferible.

Reformar los artículos 112, 171 y 176 de la Constitución Política, referentes al estatuto de la oposición, a la composición del Senado de la República y a la composición de la Cámara de Representantes.

Cambiar el título del proyecto por este, *por el cual se establece la segunda vuelta para la elección de gobernadores y alcaldes en las capitales de departamento y en el distrito capital, y se dictan otras disposiciones.*

La pertinencia e importancia de la segunda vuelta se sustentan no solo en el aumento de la participación del ciudadano al elegir su candidato, sino que este es un medio efectivo para determinar la legitimidad y asegurar la gobernabilidad de las instituciones políticas.

El término legitimidad puede tener, entre otros, estos significados: uno genérico que asimila el concepto a justicia o razonabilidad, y otro específico que surge en el terreno político, donde se puede definir como el poder del Estado de conseguir en la población un grado de aceptación tal que asegure la obediencia y respeto de los gobernados sin recurrir a la fuerza, salvo en casos excepcionales. Por esto todo poder para ser reconocido como legítimo tiende a ganarse el consenso, transformando la obediencia en adhesión y la coercitividad en el convencimiento que emana de la contundencia de los argumentos y diafanidad de las posiciones políticas.

Y del término gobernabilidad se han dado dos acepciones. En primer lugar, es un estilo de gobierno caracterizado por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y los actores sociales, y en segundo, es el conjunto de modali-

dades de coordinación de las acciones individuales como fuentes primarias de construcción del orden social.

Con los dos conceptos, legitimidad y gobernabilidad, se satisface el principio de soberanía popular que, a juicio de Habermas, tiene esta connotación: “El principio de la soberanía popular, cuando se lo lee en términos de teoría del discurso, dice que todo poder político deriva del poder comunicativo de los ciudadanos. El ejercicio de la dominación política se rige y legitima por las leyes que los ciudadanos se dan a sí mismos en una formación discursivamente estructurada de la opinión y la voluntad.” “Facticidad y validez” Habermas Jürgen. Editorial Trotta-2005, página 238.

De aprobarse este proyecto, tal como lo esperamos, los gobernadores y los alcaldes de capitales de departamento y del Distrito Capital serían elegidos con una votación respetable, que les asegure legitimidad, gobernabilidad y posibilidades de éxito en su gestión.

Y a su turno los candidatos a la Presidencia de la República, Vicepresidencia de la República, Gobernaciones, Alcaldía del Distrito Capital y de capitales de departamento que sigan en votos a quienes se declaren elegidos tendrían asiento, durante el período para el cual se realice la elección, en el Senado de la República, en la Cámara de Representantes, en las Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales. Quien obtenga cuando menos un treinta por ciento (30%) de la votación, ocupará una curul adicional en esas corporaciones durante el período para el cual se hizo la correspondiente elección, siempre y cuando su Partido o movimiento político se declare en oposición. Dicha declaración se hará ante el Consejo Nacional Electoral, organismo que deberá expedir la correspondiente certificación. Este derecho es personal e intransferible.

El aumento de curules incrementaría la representación popular en tanto un conjunto de ciudadanos, aquellos que votaron por los candidatos no elegidos, la adquieren en las corporaciones nacionales, regionales y locales de origen popular para tener voz y participar en el ejercicio del poder político más allá del día de las elecciones.

Con la normativa vigente, quienes votan por los candidatos que pierden la elección prácticamente depositan un voto instantáneo y sin futuro, porque estos candidatos desaparecen de la vida política y se esfuman las ideas expuestas en la respectiva campaña. Se pretende, a cambio del régimen actual, reconocerle pleno valor al voto, prologándole sus efectos y permitiendo que el programa no escogido por el elector cuente y sea una alternativa viable y además que, quienes lo defendieran, contribuyan desde las corporaciones públicas como conductores políticos y jefes de la oposición, si es del caso.

En ejercicio del derecho de disentir, los candidatos no elegidos que ocuparían curules en el Senado, en la Cámara de Representantes, en las Asambleas Departamentales y en los Concejos Distritales y Concejos Municipales, estarían facultados para lo siguiente:

Encabezar la oposición haciendo uso del derecho que consagra el artículo 112 de la Constitución Política, modificado por el artículo 5° del Acto Legislativo 01 de 2003.

Dirigir el control político sobre la administraciones nacional, departamental, distrital y municipal, de acuerdo con el Acto Legislativo 01 de 2007.

El Acto Legislativo 01 de 2003 garantiza el derecho de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica a declararse en oposición al Gobierno y, con posterioridad a esta declaración, adquieren el derecho de ejercer la función crítica, planear y desarrollar alternativas políticas.

Si bien el derecho a la oposición se consagró explícitamente, los instrumentos para hacerla efectiva son apenas el acceso a la información y a la documentación oficial, el uso de los medios de comunicación del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético y la réplica en los mismos medios de comunicación.

Dejó de mencionarse un derecho que surge por generación espontánea de las elecciones y de las posiciones distintas a la oficial. El derecho de los candidatos perdedores a tener representación en las corporaciones y a exponer sus planteamientos sobre la forma como debe conducirse el gobierno y la administración pública. No hacer efectivo este derecho constituye un deterioro de la representatividad que en los países desarrollados cada día se aumenta, profundiza y fortalece.

Las últimas experiencias son reflejo de varias inconsistencias y contradicciones. Los candidatos perdedores en elecciones uninominales no llegaron a las corporaciones públicas y por este motivo, carecen de espacios oficiales para expresar libre y permanentemente sus opiniones y, de contera, lo que hacen es ingresar a la burocracia o a la diplomacia privando a la comunidad de su cooperación y conocimientos en el papel que deben desempeñar los partidos políticos y sus directores, y en el desenvolvimiento de la administración pública.

Los candidatos a la Presidencia de la República, a la Vicepresidencia de la República, a las gobernaciones y a las alcaldías que no fueron elegidos a pesar de contar con guarismos importantes de votación se pierden, y con ellos las inquietudes y programas que expusieron públicamente con ocasión de las jornadas electorales. En muchas ocasiones, las mayorías se quedan por fuera del ejercicio del poder para ser gobernadas por las minorías.

El derecho a integrar las corporaciones públicas es *intuitu personae*, es decir, se concede por los atributos personales y por los votos que la ciudadanía deposita a favor del candidato. Por este

motivo, no es susceptible de transferir a ninguna persona, en otras palabras, el titular de este derecho no puede ser reemplazado y no tiene suplente.

En síntesis, el proyecto de enmienda constituyente persigue estos objetivos:

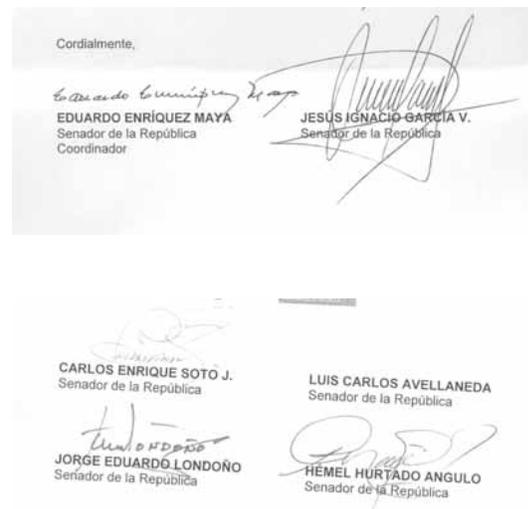
- Propender porque en las capitales de departamento y en el Distrito Capital la elección de alcaldes se haga con mayor apoyo político y legitimidad, y

- Crear en el Senado de la República, en la Cámara de Representantes, en las Asambleas Departamentales y en los Concejos Distritales y Municipales una curul adicional en representación de los votos y opiniones que no resultaron ganadores en las respectivas elecciones pero que reflejan su opinión y pueden contribuir al ejercicio pleno de la democracia.

Cabe anotar, este proyecto de acto legislativo, se discutió en la Comisión Primera del Senado el 10 de abril y se aprobó el martes 16 de abril, cumpliendo los requisitos que para estos menesteres consagran la Constitución Política y la Ley 5ª de 1992.

Proposición

En mérito de las anteriores consideraciones, con el pliego de modificaciones adjunto a esta ponencia, proponemos al honorable Senado de la República dar segundo debate en primera vuelta al **Proyecto de Acto Legislativo número 19 de 2013 Senado**, por el cual se establece la segunda vuelta para la elección de gobernadores y alcaldes de capitales de departamento y distrito capital, y se dictan otras disposiciones.



PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 19 DE 2013 SENADO

por el cual se establece la segunda Vuelta para la elección de gobernadores y alcaldes en las capitales de departamento y en el distrito Capital, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 112 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 112. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno, podrán ejercer libremente la función crítica frente a este, y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, se les garantizarán los siguientes derechos: el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; la réplica en los mismos medios de comunicación.

Los partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos.

Una ley estatutaria reglamentará íntegramente la materia.

Los candidatos a la Presidencia de la República, Vicepresidencia de la República, Gobernaciones y Alcaldías que sigan en votos a quien se declare elegido y que obtengan cuando menos un treinta por ciento (30%) de la votación, ocuparán una curul adicional en el Senado de la República, Cámara de Representantes, Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales, respectivamente, durante el período para el cual se hizo la correspondiente elección, siempre y cuando su partido o movimiento político se declare en oposición. Dicha declaración se hará ante el Consejo Nacional Electoral, organismo que deberá expedir la correspondiente certificación. Este derecho es personal e intransferible.

Artículo 2°. El artículo 171 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 171. El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional.

Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas.

Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República.

La Circunscripción Especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cociente electoral.

Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad

que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministerio de Gobierno.

El candidato al cargo de Presidente de la República que siga en votos a quien se declare elegido y que obtenga cuando menos un treinta por ciento (30%) de la votación, ocupará una curul adicional en el Senado de la República durante el período para el cual se hizo la correspondiente elección, siempre y cuando su partido o movimiento político se declare en oposición. Dicha declaración se hará ante el Consejo Nacional Electoral, organismo que deberá expedir la correspondiente certificación. Este derecho es personal e intransferible.

Artículo 3°. El artículo 176 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 176. El artículo 2° establece: “Lo dispuesto en este acto legislativo en relación con la conformación de la Cámara de Representantes por circunscripciones territoriales regirá a partir de las elecciones que se celebren en el año 2010. Lo relativo a las circunscripciones especiales y a la circunscripción internacional regirá a partir de las siguientes elecciones posteriores a su vigencia”. El nuevo texto es el siguiente: > <Ver en Legislación Anterior el texto vigente antes de las fechas en que rige el Acto Legislativo 3 de 2005> La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales, circunscripciones especiales y una circunscripción internacional.

Habrán dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000.

Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.

La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas.

Mediante esta circunscripción se podrán elegir hasta cuatro representantes.

Para los colombianos residentes en el exterior existirá una circunscripción internacional mediante la cual se elegirá un Representante a la Cámara. En ella solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.

Parágrafo 1°. A partir de 2014, la base para la asignación de las curules adicionales se ajustará en la misma proporción del crecimiento de la población nacional, de acuerdo con lo que determine el censo. Le corresponderá a la organización electoral ajustar la cifra para la asignación de curules.

Parágrafo 2°. Si como resultado de la aplicación de la fórmula contenida en el presente artículo, una circunscripción territorial pierde una o más curu-

les, mantendrá las mismas que le correspondieron a 20 de julio de 2002.

Parágrafo Transitorio. El Congreso de la República reglamentará la circunscripción internacional a más tardar el 15 de diciembre de 2005, caso contrario, lo hará el Gobierno Nacional dentro de los quince (15) días siguientes a esa fecha; incluirá entre otros temas: inscripción de candidatos, inscripción de ciudadanos habilitados para votar en el exterior, mecanismos para promover la participación y realización del escrutinio de votos a través de los Consulados y financiación estatal para visitas al exterior por parte del Representante elegido.

El candidato a la Vicepresidencia de la República que siga en votos a quien se declare elegido y que obtenga cuando menos un treinta por ciento (30%) de la votación, ocupará una curul adicional en la Cámara de Representantes durante el período para el cual se hizo la correspondiente elección, siempre y cuando su partido o movimiento político se declare en oposición. Dicha declaración se hará ante el Consejo Nacional Electoral, organismo que deberá expedir la correspondiente certificación. Este derecho es personal e intransferible.

Artículo 4°. El artículo 299 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 299. En cada departamento habrá una corporación político-administrativa de elección popular que se denominará asamblea departamental, la cual estará integrada por no menos de 11 miembros ni más de 31. Dicha corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio, y podrá ejercer control político sobre la administración departamental.

El candidato al cargo de Gobernador que siga en votos a quien se declare elegido y que obtenga cuando menos un treinta por ciento (30%) de la votación, ocupará una curul adicional en la Asamblea Departamental durante el período para el cual se hizo la correspondiente elección, siempre y cuando su partido o movimiento político se declare en oposición. Dicha declaración se hará ante el Consejo Nacional Electoral, organismo que deberá expedir la correspondiente certificación. Este derecho es personal e intransferible.

El régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los diputados será fijado por la ley. No podrá ser menos estricto que el señalado para los congresistas en lo que corresponda. El período de los diputados será de cuatro años y tendrá la calidad de servidores públicos.

Para ser elegido diputado se requiere ser ciudadano en ejercicio, no haber sido condenado a pena privativa de la libertad, con excepción de los delitos políticos o culposos y haber residido en la respectiva circunscripción electoral durante el año inmediatamente anterior a la fecha de la elección.

Los miembros de la Asamblea Departamental tendrán derecho a una remuneración durante las

sesiones correspondientes y estarán amparados por un régimen de prestaciones y seguridad social, en los términos que fijen la ley.

Artículo 5°. El artículo 303 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 303. En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años y no podrán ser reelegidos para el período siguiente.

La ley fijará las calidades, requisitos, inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores; reglamentará su elección; determinará sus faltas absolutas y temporales; y la forma de llenar estas últimas y dictará las demás disposiciones necesarias para el normal desempeño de sus cargos.

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá gobernador para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el Presidente de la República designará un Gobernador para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el gobernador elegido.

Los Gobernadores de los departamentos, serán elegidos por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos con las formalidades que determine la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que solo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado Gobernador quien obtenga el mayor número de votos.

En caso de muerte o incapacidad física permanente de alguno de los dos candidatos con mayoría de votos, su partido o movimiento político podrá inscribir un nuevo candidato para la segunda vuelta. Si no lo hace o si la falta obedece a otra causa, lo reemplazará quien hubiese obtenido la tercera votación; y así en forma sucesiva y en orden descendente.

Si la falta se produjese con antelación menor a dos semanas de la segunda vuelta, esta se aplazará por quince días.”

Artículo 6°. El artículo 312 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 312. En cada municipio habrá una corporación político-administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que se denominará concejo municipal, integrado por no

menos de siete (7) ni más de veintiún (21) miembros según lo determine la ley de acuerdo con la población respectiva. Esta corporación podrá ejercer control político sobre la administración municipal.

El candidato al cargo de Alcalde que siga en votos a quien se declare elegido y que obtenga cuando menos un treinta por ciento (30%) de la votación, ocupará una curul adicional en el Concejo Distrital o Municipal durante el período para el cual se hizo la correspondiente elección, siempre y cuando su partido o movimiento político se declare en oposición. Dicha declaración se hará ante el Consejo Nacional Electoral, organismo que deberá expedir la correspondiente certificación. Este derecho es personal e intransferible.

La ley determinará las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los Concejos y la época de sesiones ordinarias de los Concejos. Los Concejales no tendrán la calidad de empleados públicos.

La ley podrá determinar los casos en que tengan derecho a honorarios por su asistencia a sesiones.

Su aceptación de cualquier empleo público constituye falta absoluta.”

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 314 de la Constitución Nacional el cual quedará así:

Artículo 314. En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años.

Los alcaldes de las capitales de departamento, serán elegidos por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos con las formalidades que determine la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que solo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado Alcalde quien obtenga el mayor número de votos.

En caso de muerte o incapacidad física permanente de alguno de los dos candidatos con mayoría de votos, su partido o movimiento político podrá inscribir un nuevo candidato para la segunda vuelta. Si no lo hace o si la falta obedece a otra causa, lo reemplazará quien hubiese obtenido la tercera votación; y así en forma sucesiva y en orden descendente.

Si la falta se produjese con antelación menor a dos semanas de la segunda vuelta, esta se aplazará por quince días.

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el gobernador designará un alcalde para lo que reste del período, respetando el partido, grupo

político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido.

El Presidente y los gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes.

La ley establecerá las sanciones a que hubiere lugar por el ejercicio indebido de esta atribución.

Artículo 8°. Modifíquese el artículo 323 de la Constitución Nacional el cual quedará así:

Artículo 323. El Concejo Distrital se compondrá de cuarenta y cinco (45) concejales.

En cada una de las localidades habrá una junta administradora elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el concejo distrital, atendida la población respectiva.

El Alcalde Mayor será elegido para un período de cuatro años, por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos con las formalidades que determine la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que solo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado Alcalde Mayor quien obtenga el mayor número de votos.

En caso de muerte o incapacidad física permanente de alguno de los dos candidatos con mayoría de votos, su partido o movimiento político podrá inscribir un nuevo candidato para la segunda vuelta. Si no lo hace o si la falta obedece a otra causa, lo reemplazará quien hubiese obtenido la tercera votación; y así en forma sucesiva y en orden descendente.

Si la falta se produjese con antelación menor a dos semanas de la segunda vuelta, esta se aplazará por quince días.

La primera votación para Alcalde Mayor, la elección de concejales distritales y de ediles se hará en un mismo día para períodos de cuatro (4) años y el alcalde no podrá ser reelegido para el período siguiente.

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde mayor para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el Presidente de la República designará alcalde mayor para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido.

Los alcaldes locales serán designados por el alcalde mayor de terna enviada por la correspondiente junta administradora.

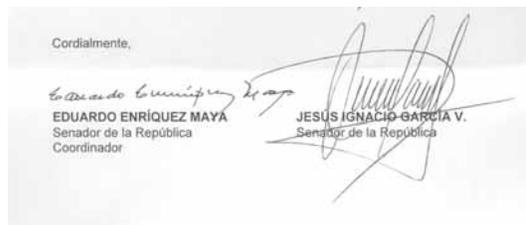
En los casos taxativamente señalados por la ley, el Presidente de la República suspenderá o destituirá al alcalde mayor.

Los concejales y los ediles no podrán hacer parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas.

El candidato al cargo de Alcalde Mayor que siga en votos a quien se declare elegido y que obtenga cuando menos un treinta por ciento (30%) de la votación, ocupará una curul adicional en el Concejo Distrital durante el período para el cual se hizo la correspondiente elección, siempre y cuando su partido o movimiento político se declare en oposición. Dicha declaración se hará ante el Consejo Nacional Electoral, organismo que deberá expedir la correspondiente certificación. Este derecho es personal e intransferible.

Artículo 9°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

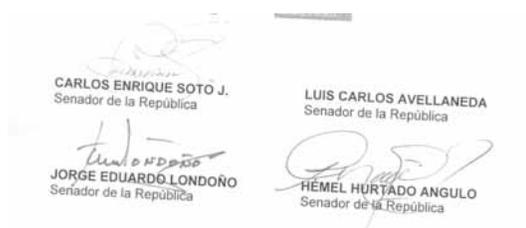
Cordialmente,



Cordialmente,

EDUARDO ENRIQUEZ MAYA
Senador de la República
Coordinador

JESÚS IGNACIO GARCÍA V.
Senador de la República



CARLOS ENRIQUE SOTO J.
Senador de la República

LUIS CARLOS AVELLANEDA
Senador de la República

JORGE EDUARDO LONDOÑO
Senador de la República

HÉMEL HURTADO ANGULO
Senador de la República

De conformidad con el inciso segundo del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.

La Presidenta,

Karime Motay Morad.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 19 DE 2013 SENADO

por el cual se establece la segunda Vuelta para la elección de alcaldes en las capitales de departamento y en el distrito capital, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 312 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 312. En cada municipio habrá una corporación político-administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que se denominará concejo municipal, integrado por no

menos de siete (7) ni más de veintiún (21) miembros según lo determine la ley de acuerdo con la población respectiva. Esta corporación podrá ejercer control político sobre la administración municipal.

El candidato al cargo de Alcalde que siga en votos a quien se declare elegido y que obtenga cuando menos un treinta por ciento (30%) de la votación, ocupará una curul adicional en el Concejo Distrital o Municipal durante el período para el cual se hizo la correspondiente elección, siempre y cuando su Partido o movimiento político se declare en oposición. Dicha declaración se hará ante el Consejo Nacional Electoral, organismo que deberá expedir la correspondiente certificación. Este derecho es personal e intransferible.

La ley determinará las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los Concejos y la época de sesiones ordinarias de los Concejos. Los Concejales no tendrán la calidad de empleados públicos.

La ley podrá determinar los casos en que tengan derecho a honorarios por su asistencia a sesiones.

Su aceptación de cualquier empleo público constituye falta absoluta.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 314 de la Constitución Nacional el cual quedará así:

Artículo 314. En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años.

Los alcaldes de las capitales de departamento, serán elegidos por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos con las formalidades que determine la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que solo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado Alcalde quien obtenga el mayor número de votos.

En caso de muerte o incapacidad física permanente de alguno de los dos candidatos con mayoría de votos, su partido o movimiento político podrá inscribir un nuevo candidato para la segunda vuelta. Si no lo hace o si la falta obedece a otra causa, lo reemplazará quien hubiese obtenido la tercera votación; y así en forma sucesiva y en orden descendente.

Si la falta se produjese con antelación menor a dos semanas de la segunda vuelta, esta se aplazará por quince días.

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el gobernador designará un alcalde para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido.

El Presidente y los gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes.

La ley establecerá las sanciones a que hubiere lugar por el ejercicio indebido de esta atribución.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 323 de la Constitución Nacional el cual quedará así:

Artículo 323. El Concejo Distrital se compondrá de cuarenta y cinco (45) concejales.

En cada una de las localidades habrá una junta administradora elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el concejo distrital, atendida la población respectiva.

El Alcalde Mayor será elegido para un período de cuatro años, por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos con las formalidades que determine la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que solo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado Alcalde Mayor quien obtenga el mayor número de votos.

En caso de muerte o incapacidad física permanente de alguno de los dos candidatos con mayoría de votos, su partido o movimiento político podrá inscribir un nuevo candidato para la segunda vuelta. Si no lo hace o si la falta obedece a otra causa, lo reemplazará quien hubiese obtenido la tercera votación; y así en forma sucesiva y en orden descendente.

Si la falta se produjese con antelación menor a dos semanas de la segunda vuelta, esta se aplazará por quince días.

La primera votación para Alcalde Mayor, la elección de concejales distritales y de ediles se hará en un mismo día para períodos de cuatro (4) años y el alcalde no podrá ser reelegido para el período siguiente.

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde mayor para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el Presidente de la República designará alcalde mayor para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido.

Los alcaldes locales serán designados por el alcalde mayor de terna enviada por la correspondiente junta administradora.

En los casos taxativamente señalados por la ley, el Presidente de la República suspenderá o destituirá al alcalde mayor.

Los concejales y los ediles no podrán hacer parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas.

El candidato al cargo de Alcalde Mayor que siga en votos a quien se declare elegido y que obtenga cuando menos un treinta por ciento (30%) de la votación, ocupará una curul adicional en el Concejo Distrital durante el período para el cual se hizo la correspondiente elección, siempre y cuando su Partido o movimiento político se declare en oposición. Dicha declaración se hará ante el Consejo Nacional Electoral, organismo que deberá expedir la correspondiente certificación. Este derecho es personal e intransferible.

Artículo 4°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de Acto Legislativo número 19 de 2013 senado, *por el cual se establece la segunda vuelta para la elección de alcaldes en las capitales de departamento y en el distrito capital, y se dictan otras disposiciones*, como consta en la sesión del día 16 de abril de 2013, acta número 37.

El Ponente,

Eduardo Enríquez Maya,

Honorable Senador de la República.

La Presidenta,

Karime Motay Morad.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEYNÚMERO 221 DE 2013 SENADO

por la cual se modifica la Ley 270 de 1996.

Senadora:

KARIME MOTA Y MORAD

Presidenta

Comisión Primera

Senado de la República

Respetada Presidenta.

De conformidad a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera, me permito rendir ponencia favorable para segundo debate al **Proyecto de ley número 221 de 2013**, *por la cual se modifica la Ley 270 de 1996.*

Antecedentes del Proyecto

El Proyecto de ley número 221 de 2013 Senado, de autoría del Senador Juan Lozano Ramírez, fue radicado el 21 de marzo de esta anualidad en la Secretaría General del Senado de la República.

I. Objeto

El presente proyecto de ley busca que, además de los 23 magistrados que integran la Corte Suprema de Justicia, se cuente con magistrados de

descongestión que determine la ley y que no integrarán la Sala Plena.

En consecuencia, las normas del proyecto de ley establecen que con el fin de evacuar los inventarios de procesos que exceden la capacidad normal de la Sala de Casación Laboral, esta, además de los siete (7) magistrados que la integran, tendrá adscrita una Sala Transitoria de Descongestión, por ocho (8) años a partir de su integración inicial, compuesta por seis (6) magistrados. Los cuales deberán cumplir con los requisitos señalados en el artículo 232 de la Constitución, demostrando desempeño y conocimiento en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

II. Fundamento del Proyecto de ley

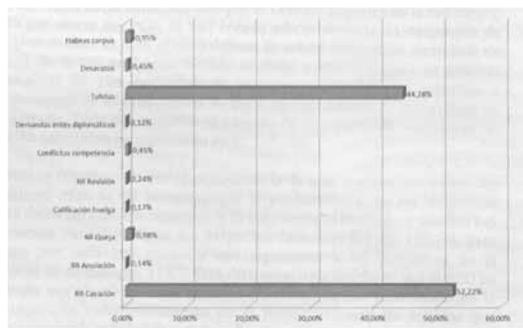
El proyecto de ley se fundamenta en las siguientes premisas expuestas en la exposición de motivos, en las cuales se demuestra la necesidad de descongestionar la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia:

La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia atiende los siguientes asuntos:

- Demandas de casación.
- Demandas de anulación de laudos arbitrales.
- Demandas de revisión
- Calificación de la legalidad o ilegalidad de la huelga, en segunda instancia.
- Acciones constitucionales de habeas corpus y de tutela, estas últimas en primera instancia y en impugnación, así como desacatos.
- Otros (conflictos de competencia, demandas contra agentes diplomáticos, recursos de queja)

En el Cuadro 1 se muestran los porcentajes que corresponden a estos ítems, que ingresan a la Sala:

CUADRO 1.



Como se observa, evidentemente los dos tipos de proceso que mayor volumen ocupan en las actividades de la Sala de Casación Laboral, son los recursos de casación (52,22%) y las acciones constitucionales, como las tutelas (primera y segunda instancias) y las acciones de desacato a sentencias de tutela, cuya sumatoria es casi del 45%.

Los recursos extraordinarios de casación se interponen, en un alto porcentaje, en contra de sentencias proferidas por las Salas Laborales de los Tribunales Superiores de Distrito. Por su parte,

un porcentaje importante de las acciones de tutela conocidas por la Sala, corresponden a la primera instancia de las acciones de amparo constitucional emprendidas contra providencias emitidas por las salas laborales de los tribunales de distrito judicial. Podemos afirmar, entonces, que más del 80% de los asuntos que llegan a conocimiento de la Sala de Casación Laboral de la CSJ tienen relación directa y estrecha con la actividad de las salas laborales de los tribunales de distrito judicial.

Ahora bien, en los últimos años (por efecto directo del PGD) el número de despachos de magistrados laborales de tribunales superiores de distrito judicial, y como se afirmó anteriormente, son esos despachos de magistrados de distrito los que originan el mayor volumen de asuntos que arriban a conocimiento de la Sala de Casación. La cifra es elocuente: la planta permanente de despachos de magistrado laboral de distrito, según cifras suministradas por el Consejo Superior de la Judicatura, es de 104. Pero por efecto del PGD, se han creado adicionalmente 51 despachos de descongestión (ver cuadro 3). Con otras palabras, la actual congestión de la Sala de Casación Laboral de la CSJ en buena medida se debe a que ella pasó de conocer asuntos provenientes de 104 despachos de magistrados de tribunal superior, a conocer los procedentes de 155 despachos, es decir, un incremento de casi el 50% en las fuentes de entrada. Todo ello mientras el número de despachos de magistrado en la Sala de Casación Laboral se ha mantenido en 7.

Lo anterior es corroborado por la circunstancia de que, también por efecto del PGD, en los últimos años se ha incrementado la productividad de los despachos judiciales. Según datos del Consejo Superior de la Judicatura, al finalizar el año 2011 el Índice de Evacuación Parcial (IEP) de los despachos laborales fue del 115,7%. Esto quiere decir que por cada 100 procesos que ingresaron a los despachos de la jurisdicción laboral, se culminaron 115,7. Esta cifra muestra a las claras que el PGD ha venido cumpliendo sus objetivos. Pero también muestra que ese incremento en la productividad repercute indiscutiblemente en el mayor volumen de asuntos que ingresan a conocimiento de la Sala Laboral de la Corte.

Consideración especial merecen también las acciones de tutela. En el Cuadro 2 se aprecia claramente cómo las acciones de tutela han venido incrementándose ante la Sala Laboral, de manera muy consistente.

CUADRO 2



Cada magistrado de la Sala Laboral, en promedio, sustancia y suscribe como ponente un número de 587 sentencias de tutela anuales (2012). Eso significa que cada uno de ellos, también en promedio, presenta a consideración 15 sentencias de tutela por cada sala (Cuadro 3). Las acciones de tutela, sin lugar a dudas, constituyen uno de los factores más importantes de congestión de la Sala de Casación Laboral, no solamente por su número, sino también porque muchas de ellas no son providencias rutinarias, sino, por el contrario, fallos que exigen un estudio especial.

CUADRO 3



Cada magistrado de la Sala Laboral de la Corte es ponente de unas 1.107 providencias anuales, como sumatoria de autos, tutelas y sentencias de casación, de revisión, de anulación y de calificación de huelgas. Eso significa que cada uno de ellos produce y suscribe unas 28 providencias por cada sala, dentro de las cuales se cuentan, en promedio, 6 sentencias de casación y unas 15 tutelas. En el Cuadro 4 se presenta el comportamiento de los inventarios, ingresos y egresos en cada año de la Sala, desde el año 2000. Allí se evidencia cómo, año tras año, los inventarios se incrementan. La conclusión obvia es que la Sala de Casación Laboral, ni aun haciendo un esfuerzo importante en aumentar el número de egresos (esfuerzo que sería irresponsable pues implicaría no dedicar el tiempo suficiente a cada negocio para estudiarlo y proferir luego una decisión de calidad), podría ponerse al día, mientras mantenga el actual número de magistrados.

En efecto, asumiendo que los ingresos anuales se mantuvieran estables en 9.883 (cosa que no parece factible, pues los efectos de la descongestión de los tribunales superiores de distrito judicial, en razón de la descongestión, deben prolongarse durante algunos años más), los inventarios al final de cada año continuarían su tendencia creciente. En el Cuadro 5 se representa esta tendencia, haciendo un ejercicio hasta el 2024.

CUADRO 5



En el año 2012 ingresaron a la Sala de Casación Laboral 9.883 nuevos negocios, que se sumaron a un inventario inicial (1° de enero de 2012) de 10.169. En el transcurso de ese año, la Sala evacuó un total de 7.750 negocios, lo que significa que al 31 de diciembre de esa anualidad, la Sala tenía un inventario de 12.602 negocios.

En los años anteriores y teniendo en la mira la situación descrita, el Consejo Superior de la Judicatura ha aumentado el número de empleados de la Sala. Pero ese esfuerzo, si bien ha facilitado la labor de los magistrados de la Sala de Casación Laboral, no ha representado un impacto sobre los inventarios. La razón es que el “cuello de botella” se encuentra en el número de magistrados de la Sala (7), quienes definitivamente no son suficientes para reducir los inventarios.

En la actualidad, y como resultado directo de la congestión que vive la Sala de Casación Laboral de la Corte, un negocio tarda en promedio más de 3 años, entre el momento en que ingresa al despacho del magistrado para admisión y el momento en que egresa de este con fallo. Esto representa, muchas veces, cerca del doble del tiempo que ese mismo asunto tarda en las instancias. Dicho con otras palabras, aproximadamente el 60% del tiempo que tarda un asunto, entre el momento en que se presenta la demanda inaugural ante el juzgado y el momento en que sale fallado en casación, transcurre surtiéndose el recurso extraordinario de casación. Obviamente, el anterior predicamento no es válido para la mayoría de los procesos laborales que se surten en Colombia ante la jurisdicción ordinaria laboral, pero en aquellos asuntos donde procede el recurso extraordinario de casación y este es interpuesto, el tiempo de demora es, en la práctica, una verdadera denegación de justicia. Y ello es más dramático, en la medida que un porcentaje significativo de los procesos que son admitidos por la Sala, corresponden a situaciones en las que se encuentran involucradas personas de la tercera edad, inválidas, viudas y huérfanos.

De otro lado, aunque su incidencia porcentual en el volumen total de la Sala Laboral, no es cuantitativamente importante, la resolución de las demandas de anulación (es decir, demandas en contra de fallos proferidos por tribunales de arbitramento) y de calificación de huelgas (Ley 1210/2008), tiene un importante impacto en las relaciones laborales colectivas, pues, dada la congestión de la Sala, la resolución de casos como estos -que debería ser muy rápida- tarda un tiempo excesivo.

III. Marco Normativo

La Constitución, en los artículos 231 a 235, establece la estructura y funciones de la Corte Suprema de Justicia.

El artículo 231 de la Carta indica: “[l]os magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán nombrados por la respectiva

corporación, de listas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura”

El artículo 232 prevé: *“Para ser magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado se requiere: 1. ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio. 2. Ser abogado. 3. No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos. 4. Haber desempeñado, durante diez años, cargos en la rama judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado, o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente. PAR. - para ser magistrado de estas corporaciones no será requisito pertenecer a la carrera judicial”*

Luego, en su artículo 233, establece que *“[l]os magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán elegidos para períodos individuales de ocho años, no podrán ser reelegidos y permanecerán en el ejercicio de sus cargos mientras observen buena conducta, tengan rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a la edad de retiro forzoso”*

A su vez, el artículo 234 de la Carta señala que *“[l]a Corte Suprema de Justicia es el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria y se compondrá del número impar de magistrados que determine la ley. Esta dividirá la Corte en salas, señalará a cada una de ellas los asuntos que deba conocer separadamente y determinará aquellos en que deba intervenir la Corte en pleno”*

Finalmente, el artículo 235 superior, señala las funciones de la Corte Suprema de Justicia.

En estos preceptos superiores se establecen algunos de los elementos, que por ser consagrados por el Estatuto Superior, son estructurales e inamovibles por cualquier norma infraconstitucional que regule el funcionamiento de la Corte Suprema de Justicia. Corresponde primordialmente a la ley estatutaria desarrollarlos, pero obviamente sin variarlos, como bien lo ha dicho la honorable Corte Constitucional (Sentencia C-162/1999). Para los efectos del proyecto de reforma a la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y con miras a una estructura de descongestión dentro de CSJ, adscrita a su Sala de Casación Laboral, dicho proyecto deberá respetar los siguientes parámetros: i) Mantener coherencia con la estructura definida por la propia Ley Estatutaria actual, en aquellos aspectos que no sean modificados, pero que guarden relación estrecha con la reforma que se propone; u) En tal orden de ideas, esa estructura debe adoptar la modalidad de “sala”, para guardar coherencia con el actual artículo 234 de la Carta y con el 16 de la Ley Estatutaria; iii) Los magistrados que hagan parte de dicha sala de descongestión serán elegidos según lo dispone el citado artículo 231 de la Constitución; iv) Dichos magistrados serán

elegidos por períodos individuales únicos de ocho años (artículo 233 CP); y) Su período debe ser de ocho años (artículo 233 CP). vi) la Corte deberá mantener, con la adición de los magistrados de la Sala de descongestión, un número impar de miembros (artículo 234 CP); vii) Los magistrados que conformen la Sala de Descongestión adscrita a la Sala de Casación Laboral de la Corte, tendrán las mismas funciones de los magistrados titulares de esta (artículo 235 CP), aunque la Sala de Casación Laboral retendrá la función privativa de introducir variaciones a la jurisprudencia laboral y de seguridad social.

IV. Debate en la Comisión Primera del Senado

El texto que se somete a consideración fue abiertamente discutido por los miembros de la Comisión Primera del Senado, quienes presentaron juiciosamente algunas observaciones al articulado del proyecto. A continuación, se sintetizan las principales:

- Se sugirió que esta propuesta debe hacerse extensiva a las otras Salas de Casación que integran la Corte Suprema de Justicia.

- Se consideró necesario que la Sala de Descongestión que se crea, deba integrar la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia y su Sala de Casación Laboral y puedan variar jurisprudencia, para avanzar efectivamente en la superación de la congestión judicial que enfrenta esta Sala.

- Se planteó que la autonomía de los Magistrados queda limitada, por cuanto la Sala de Casación Laboral le asignaría a la Sala de Descongestión los asuntos que tendría que conocer y porque además, no podría proferir jurisprudencia.

V. Justificación de las Medidas

La presente iniciativa contempla algunas medidas necesarias que se justifican a continuación:

1. La descongestión judicial se establece para la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

La Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, ha venido cumpliendo su tarea como máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria. Sin embargo, como efecto “irradiación” del PGN que dio lugar a la creación de magistrados de descongestión en todo el país a nivel de Tribunales que son los que originan el mayor número de asuntos que llegan a conocimiento de la Sala Laboral de la Corte Suprema, la Sala de Casación Laboral de la Corte tiene a día de hoy un número importante de procesos para decidir, que asciende a más de 13.000.000.

Además de lo anterior, es pertinente aclarar que las demás Salas que integran la Corte Suprema de Justicia han emprendido la importante y necesaria tarea de elaborar un diagnóstico completo sobre la respectiva congestión que existe al interior de sus despachos. En el caso de la Sala Penal, es sabido que se han realizado varios debates académicos en

los cuales se discuten medidas de descongestión que van más allá de la ampliación cuantitativa de magistrados o despachos judiciales, puesto que se requiere adoptar reformas sustanciales sobre la estructura procedimental, unido con la adopción de una verdadera política criminal integral. Lo mismo puede decirse de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, quien ha venido trabajando en esta trascendental labor.

A través de la jurisdicción laboral y en particular, la labor que desempeña la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, se garantizan y hacen efectivos derechos constitucionales importantes, como el derecho fundamental al trabajo, los derechos de asociación, los derechos sindicales, la seguridad social, en los que se encuentran involucradas personas de la tercera edad, huérfanos, viudas y discapacitados, alejados de connotaciones meramente patrimoniales, tal como lo manifestó el doctor, Carlos Ernesto Molina Monsalve, Magistrado de esta Sala en el debate.

Así, por ejemplo, en relación con la función tan importante que cumple el recurso de casación en materia laboral, resulta pertinente transcribir algunos apartes de la Sentencia C- 372 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub: *“El recurso extraordinario de casación asume especiales funciones a partir de la adopción del Estado Social de Derecho. En efecto: (i) se erige como un mecanismo de protección del orden objetivo mediante la función de corrección de fallos contrarios a la ley, entendiéndose por tal, también la Norma Superior; (ii) permite la unificación de jurisprudencia en materia de derechos laborales y de seguridad social, por tanto, es una garantía de la aplicación igualitaria del ordenamiento jurídico; (iii) es una institución jurídica destinada a también a hacer efectivo el derecho material, particularmente la Constitución, así como las garantías fundamentales; y (iv) en materia laboral, el recurso extraordinario de casación también constituye un instrumento mediante el cual el Estado cumple su función de protección del trabajo y la seguridad social. Por ello, al analizar las condiciones establecidas por el legislador para acceder al recurso, la Corte debe examinar si ellas hacen posible las finalidades de la institución, siempre teniendo en consideración que la casación, además de un mecanismo de control de validez, es una herramienta para hacer efectivas las garantías laborales y de la seguridad social”*.

Es de anotar que en la discusión del primer debate se contó con la presencia de la Presidente de la honorable Corte Suprema de Justicia, doctora, Ruth Marina Díaz Rueda, el Presidente de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, doctor, Jorge Mauricio Burgos Ruiz y algunos miembros integrantes de dicha Sala, lo cual refleja la importancia de avanzar en la aprobación de esta iniciativa.

2. Los Miembros de esta Sala no deben integrar la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia ni su Sala de Casación Laboral

De acuerdo con la opinión del Presidente de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, doctor, Jorge Mauricio Burgos Ruiz *“La Sala de descongestión que se propone crear con el proyecto de ley estatutaria, tiene carácter transitorio y pretende atender una situación meramente coyuntural, que se generó a raíz de los planes de descongestión efectuados por el Consejo Superior de la Judicatura dentro del marco de implementación de la oralidad en la jurisdicción ordinaria Laboral (Ley 1149 de 2007).*

Ahora bien, si se conviniera que dicha Sala transitoria debe formar parte de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, ello generaría una sensible alteración en su estructura, pues quedaría la Sala Laboral con un número de magistrados ostensiblemente superior a los de la Sala de Casación Civil y Penal, que le daría el control y preeminencia en la toma de decisiones, y que resultaría inconveniente y antidemocrático.

Además, se insiste en que la Sala transitoria que se propone, es únicamente para descongestionar los despachos de los Magistrados de la Sala de Casación Laboral, y por tanto, no tiene sentido darles competencias administrativas o de otro orden, que no tengan relación con el área laboral y de seguridad social.

De igual forma, es preciso indicar que las distintas Salas de Casación de la Corte a más de resolver los recursos extraordinarios de casación, tienen otras funciones que realizar respecto de la Sala Plena, de Gobierno, Actos protocolarios nacionales e internacionales y demás asuntos administrativos de su competencia. De suerte, que si a los magistrados de descongestión se les permitiera ejercer todas las funciones adicionales que realizan los magistrados permanentes, se limitaría ostensiblemente el objetivo único y exclusivo por el que se pretenden crear, que es precisamente la descongestión de los asuntos laborales y de seguridad social que se encuentran represados.

Por último, debe tenerse en cuenta que si la Sala de descongestión formara parte de la Sala de Casación Laboral, esta última quedaría integrada por 13 magistrados, lo que imposibilitaría la discusión y decisión de los proyectos que semanalmente se presentan, pues si se continuara con los cinco proyectos preferentes que actualmente expone cada magistrado, la sala se vería avocada a estudiar y decidir una cifra irrazonable de 65 proyectos preferentes por semana, sin contar entre ello, los autos motivados, de trámite y tutelas que deban gestionarse. Así que incluir la Sala de descongestión ala de Casación permanente generaría en esas condiciones, un perjuicio más que un beneficio”.

En relación con la necesidad de que los magistrados de descongestión no entren a decidir asuntos administrativos, considera que *“La gran mayoría de los asuntos administrativos se deciden en la Sala Plena de la Corporación, por votación mayoritaria de sus integrantes. Como quedó visto, el espíritu del proyecto es que los magistrados de descongestión se dediquen únicamente a descongestionar los procesos represados, no es prudente entonces, que distraigan su tiempo en otros asuntos que por ley y Constitución son del resorte de la Sala Plena y de las Salas Especializadas permanentes de la Corte Suprema de Justicia”*

3. Con la presente iniciativa se salvaguarda la autonomía de los Magistrados de la Sala de Descongestión que se pretende crear

A juicio del Presidente de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, doctor, Jorge Mauricio Burgos Ruiz lo anterior se justifica en razón al carácter especial y transitorio de la Sala que se pretende crear y la finalidad de la misma, la cual está *“dirigida a descongestionar la Sala de Casación Laboral de la Corporación. Existen por ejemplo, muchos asuntos similares, pendientes de resolver, que si se asignaran a la Sala adjunta para su decisión, aportarían significativamente a la descongestión.*

Por otra parte, existen conflictos que por su trascendencia social y jurídica deben ser resueltos por la Sala de Casación Laboral -permanente-, pues en muchas ocasiones, generan puntos novedosos que orientan y re direccionan la jurisprudencia nacional en materia laboral y de seguridad social.

De esta forma, se considera que el éxito de la descongestión está determinado en este caso, por la especialización de los magistrados de la Sala transitoria, en decidir temas previamente seleccionados y agrupados para su estudio”.

Aclara además, que no es conveniente que una Sala de Descongestión que tiene carácter transitorio pueda modificar jurisprudencia sobre una determinada materia, porque *“en primer lugar, tal misión esta atribuida de manera exclusiva a la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, y en segundo lugar, generaría desorden y disparidad institucional, altamente perjudicial para la comunidad jurídica, en tanto no existiría jurisprudencia precisa y unificada que guíe las decisiones de los Jueces y Magistrados del país, y que garantice por demás la observancia del principio de seguridad jurídica.*

Además de lo anterior, se precisa que el cambio de jurisprudencia siempre ha implicado extensas discusiones, que pueden abarcar varias sesiones. Por tanto, si la Sala de descongestión se sometiera a tales condiciones, su tarea resultaría ineficiente e inocua a los propósitos de descongestión”.

Proposición

Por las anteriores consideraciones, propongo a la honorable Plenaria del Senado de la República dar segundo debate al **Proyecto de ley número 221 de 2013**, por la cual se modifica la Ley 270 de 1996, conforme al texto aprobado en la Comisión Primera del Senado de la República.

Cordialmente,

Manuel Enríquez Rosero,
Senador de la República.

De conformidad con el inciso segundo del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.

La Presidenta,

Karime Mota Y Morad.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 221 DE 2012 SENADO

por la cual se modifica la Ley 270 de 1996.

Artículo 1°. Adiciónese un párrafo al artículo 15 de la Ley 270 de 1996, así:

“Párrafo 2°. Además de los 23 magistrados que integran la Corte Suprema de Justicia, esta contará con los magistrados de descongestión que determine la ley y que no integrarán la Sala Plena”

Artículo 2°. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 16 de la Ley 270 de 1996, modificado por el artículo 7° de la Ley 1285 de 2009, así:

Parágrafo Transitorio. Con el fin de evacuar los inventarios de procesos que exceden la capacidad normal de la Sala de Casación Laboral, esta, además de los siete (7) magistrados que la integran, tendrá adscrita una Sala Transitoria de Descongestión, por ocho (8) años a partir de su integración inicial, compuesta por seis (6) magistrados. Estos deberán cumplir con los requisitos señalados en el artículo 232 de la Constitución, demostrando desempeño y conocimiento en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Los magistrados de la Sala Transitoria de Descongestión no integran la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, ni su Sala de Casación Laboral. Su función estará limitada a los temas que les asigne la Sala de Casación Laboral y no podrán variar la jurisprudencia de esta. Las propuestas en tal sentido deberán ser remitidas al Magistrado de la Sala de Casación Laboral a cuyo despacho fue repartido el proceso, quien decidirá si da traslado de ellas a dicha Sala para tal efecto. Los magistrados de la Sala Transitoria de Descongestión serán elegidos por la Sala Plena, de listas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado el **Proyecto de ley número 221 de 2012 senado**, por la cual se modifica la Ley 270 de 1996, como consta en la sesión del día 10 de abril de 2013, Acta número 36.

El Ponente,

Manuel Enríquez Rosero,

Honorable Senador de la República.

La Presidenta,

Karime Mota Y Morad.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

CONTENIDO

Gaceta número 226 - martes 23 de abril de 2013

SENADO DE LA REPÚBLICA **Págs.**

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Proyecto de acto legislativo número 24 de 2013 Senado, por el cual se reformala Constitución Política de Colombia en sus artículos 190 y 197 1

PONENCIAS

Ponencia para segundo debate Pliego de modificaciones Texto aprobado al proyecto de acto legislativo número 19 de 2013 Senado, por el cual se establece la segunda vuelta para la elección de alcaldes en las capitales de departamento y en el distrito capital, y se dictan otras disposiciones 4

Informe de ponencia para segundo debate y Texto aprobado al proyecto de ley número 221 de 2013 Senado, por la cual se modifica la Ley 270 de 1996 14