



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIX - N° 554

Bogotá, D. C., viernes, 27 de agosto de 2010

EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 63 DE 2010 CÁMARA

por el cual se adiciona el artículo 11 de la Constitución Política para garantizar el Derecho Fundamental a la Salud.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 11 de la Constitución Política de 1991 quedará así:

Artículo 11. *El derecho a la vida es inviolable.* No habrá pena de muerte. El Estado garantizará el derecho a la salud de todos los colombianos y este predomina a consideraciones de costo o equilibrio financiero. La prestación y administración de los servicios de salud para los estratos uno, dos y tres, será responsabilidad de entidades públicas. La salud de todos los colombianos deberá ser atendida sin consideración diferente a la preservación de la vida.

Artículo 2° VIGENCIA. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

PABLO ENRIQUE SALAMANCA CORTÉS
Representante a la Cámara

Constantino Rodríguez
Rep. Guaviare

JUAN DARIÓ SANDOVAL
Rep. VAUPES.

Octavio C. Vargas

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Honorables Congresistas:

Este proyecto busca demoler el ofensivo e inhumano modelo empresarial para la prestación de los servicios de salud en Colombia. No se trata de reformar ese modelo para mantenerlo, la discusión es si el derecho a la salud, del cual depende la vida, es responsabilidad de empresarios cuyo objetivo natural y primigenio es la rentabilidad de sus inversiones y no la protección o salvación de la vida de todos los pacientes. La vida de ningún ser humano puede subordinarse a los cálculos de rentabilidad, eficacia y equilibrio financiero. Toda empresa propende al lucro y eso es apenas

obvio y razonable. Para conseguir esa plusvalía deben ahorrarse costos. No hay otra. Ahora bien, cuando se trata de una empresa cuya mercancía a negociar es la vida o la salud, ¿cómo se eliminan costos?: pues disminuyendo salarios, desmejorando condiciones laborales de los trabajadores de la salud y por supuesto omitiendo medicaciones, tratamientos o exámenes de diagnóstico costosos. Y claro que ese control de costos genera ganancias pero provoca muerte o discapacidades permanentes.

Hay formas sutiles de evadir o hacer inalcanzable la atención médica, una de esas estrategias es fatigando a los pacientes con exasperantes y dilatados trámites burocráticos para la atención médica o de laboratorio adecuados. A los pacientes, a niños, ancianos y mujeres embarazadas las someten a la insoportable humillación de hacer filas toda una noche, al frío y al agua, para alcanzar uno de los 10 o 20 o 30 cupos o “turnos” que agotan la capacidad que tienen los centros de atención médica adscritos a la red pública hospitalaria. Eso es cierto, es de conocimiento público, se denuncia frecuentemente por los medios de comunicación (RCN. **Noviembre 26 de 2009**), y contra esa deformación monstruosa ninguna autoridad hace algo para corregirla. Eso tiene una sencilla razón: para ser sostenible ese modelo tiene que procederse de tal forma o de lo contrario el modelo empresarial se va a la quiebra y aquí el negocio es prioritario. Eso lo tienen claro quienes promovieron desde el Congreso tal espécimen.

Eso no puede continuar o de lo contrario el Congreso sería corresponsable de que la degeneración de tal modelo casi llegue al genocidio. Según la asociación *Samar*, más del 40% de los muertes por enfermedades cancerígenas en niños acaecidas en los últimos 20 años eran evitables, “...una verdadera eutanasia por razones económicas...”. (**El Espectador febrero 14 de 2010**). Cualquiera puede ser víctima de tal sistema, así tenga recursos económicos. Es que no hay nada más irracional que confiar mi vida o mi salud a un comerciante. Un paciente va a cualquier clínica, del más alto nivel económico y social y no hay los especialistas prestos a atender una urgencia. Al paciente le toca agonizar. Usualmente médicos generales y enfermeras atienden pacientes cualquiera sea su patología a veces coordinados vía teléfono por un especialista quien a su

vez atiende compromisos profesionales con varias IPS, para lograr un ingreso congruo a su estatus académico. Tal estrategia genera ahorros a los empresarios de salud pero muchos muertos en el mercado del usuario. Eso es imprescindible como inaplazable cambiarlo.

Para ahorrar más costos en salarios se contrata al personal mediante cooperativas de trabajo que, fuera de someter al trabajador a jornadas de trabajo que desbordan su capacidad de resistencia, 60 o 70 horas seguidas, no se les remunera con las prestaciones sociales, eludiendo el derecho a vacaciones, cesantías, cotizaciones a pensión y salud.

El Tiempo octubre 23/08. Estudios de la UN de Antioquia, Procuraduría, UIS, y Colciencias determinaron que para “el Estado incrementar el número de afiliados se convirtió en fin en sí mismo”. “La principal preocupación del Estado es incrementar la afiliación de los colombianos al sistema de salud, pero no garantizar la calidad o acceso efectivo de la gente a los servicios”.

La Defensoría del Pueblo, en la última edición del documento “*La Tutela y el Derecho a la Salud*” del periodo 2006-2008, demuestra el altísimo número de tutelas presentadas en ese mismo periodo buscando la protección de derechos fundamentales, entre ellos, el más solicitado es el derecho a la salud.

DERECHOS INVOCADOS EN LAS TUTELAS PERIODO 2006-2008.								
	2006		2007		2008		TOTAL	
	Nº Tutelas	% de Tutelas	Nº Tutelas	% Tutelas	Nº Tutelas	% Tutelas	Nº Tutelas	% Tutelas
SALUD	96.229	37.6	107.238	37.8	142.957	41.5	346.424	39.2
PETICIÓN	99.819	39.0	103.844	36.6	113.224	32.9	316.887	35.8
VIDA	86.320	33.7	91.251	32.2	88.621	25.7	266.192	30.1

Como puede apreciarse en el 2008 el 41.5%, es decir 142.957 de las tutelas presentadas invocaban la protección del derecho a la salud, por encima de otros derechos.

Ante este panorama, se concluye que son los jueces y los abogados quienes protegen la salud de los colombianos y no las instituciones creadas por la Ley 100.

La **EPS Saludcoop** registró índices de crecimiento en utilidades como en activos y número de afiliados. El presidente ejecutivo, Carlos Gustavo Palacino Antía – en información entregada a la revista *Dinero* en julio 7 de 2000– informaba que en 1995 se habían constituido con un patrimonio de \$2.500 millones y un informe de *Semana* indicó, que cinco años después, este ascendía a más de \$75.000 millones: un crecimiento de treinta veces en un lustro.

Pero eso no es todo, otro informe de la revista *Semana* indicó que en el año 2009, los dineros de las EPS se multiplicaron. Según la revista en su edición sobre las 100 empresas más grandes de Colombia, Saludcoop había registrado utilidades netas por un poco más de 24 mil millones de pesos en 2008, lo que significó una variación del 12,2 por ciento respecto a 2007.

Por las anteriores consideraciones, creemos pertinente que el Congreso de la República estudie y discuta el presente proyecto de acto legislativo con un único fin: permitirle a todos los colombianos el acceso sin limitaciones ni barreras a los servicios de salud desde el real y material ejercicio de un derecho fundamental autónomo y con las características de imperatividad como el derecho a la vida que la Carta Política de 1991 tuvo a bien contemplar en el acápite de derechos fundamentales.

CONSIDERACIONES NORMATIVAS

Disposiciones de la Organización Mundial de la Salud donde Colombia es miembro.

La Organización Mundial de la Salud es un organismo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) especializado en gestionar políticas de prevención, promoción e intervención en salud a nivel mundial, organizada por iniciativa del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas que impulsó la redacción de los primeros estatutos de la OMS. La primera reunión de la OMS tuvo lugar en Ginebra, en 1948.

Esta organización está compuesta por 193 Estados Miembros entre ellos Colombia, los cuales gobiernan la Organización por medio de la Asamblea Mundial de la Salud. La Asamblea está compuesta por representantes de todos los Estados Miembros de la OMS.

La OMS como organismo internacional, dentro de sus disposiciones constitucionales planteó la necesidad de que los Estados parte, plasmaran dentro de sus disposiciones normativas superiores el derecho fundamental a la salud y se materializó en el siguiente artículo:

“CONSTITUCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD”¹

“...LOS ESTADOS partes en esta Constitución declaran, en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, que los siguientes principios son básicos para la felicidad, las relaciones armoniosas y la seguridad de todos los pueblos:

La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades.

El goce del grado máximo de salud que se pueda lograr **es uno de los derechos fundamentales de todo ser** humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social.

La salud de todos los pueblos es una condición fundamental para lograr la paz y la seguridad, y depende de la más amplia cooperación de las personas y de los Estados...”

La OMS en su carta constitucional exhorta a todos los Estados miembros para que establezcan la salud como un derecho fundamental que debe reconocerse sin limitaciones ni distinciones de ninguna índole, es una condición mínima del ser humano.

Por tal considero que Colombia conformado como un Estado Social de Derecho no debe ser ajeno a estas premisas ni a estas consideraciones internacionales, al contrario, debe ser pionero en la protección y preservación de la salud como expresión real y material del derecho a la vida.

Consideraciones Jurisprudenciales

Los jueces de la República han protegido en múltiples oportunidades a través del amparo de tutela el de-

¹ La Constitución fue adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de 1946, firmada el 22 de julio de 1946 por los representantes de 61 Estados (*Off. Rec. Wld Hlth Org.; Actes off. Org. mond. Santé*, 2, 100), y entró en vigor el 7 de abril de 1948. Las reformas adoptadas por la 26ª, la 29ª, la 39ª y la 51ª Asambleas Mundiales de la Salud (Resoluciones WHA26.37, WHA29.38, WHA39.6 y WHA51.23), que entraron en vigor el 3 de febrero de 1977, el 20 de enero de 1984, el 11 de julio de 1994 y el 15 de septiembre de 2005, respectivamente, se han incorporado al presente texto.

recho que tienen los ciudadanos de reclamar del Estado y de sus instituciones el acceso a la salud y la atención que este tiene la obligación de suministrar, pero que, comúnmente se ve vulnerado por quienes administran este lucrativo negocio.

Son muchas las sentencias emanadas por la Corte Constitucional donde se reconoce la Salud como un derecho fundamental de los colombianos que guarda íntima relación con el derecho a la vida, la más reciente y completa es la Sentencia C-760 de 2008. A continuación transcribo textualmente un aparte de la providencia que justifica esta reforma constitucional:

Sentencia C-760 de 2008

(...) El derecho a la salud como derecho fundamental

“El derecho a la salud es un derecho constitucional fundamental. La Corte lo ha protegido por tres vías. La primera ha sido estableciendo su relación de conexidad con el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal y el derecho a la dignidad humana, lo cual le ha permitido a la Corte identificar aspectos del núcleo esencial del derecho a la salud y admitir su tutelabilidad; la segunda ha sido reconociendo su naturaleza fundamental en contextos donde el tutelante es un sujeto de especial protección, lo cual ha llevado a la Corte a asegurar que un cierto ámbito de servicios de salud requeridos sea efectivamente garantizado; la tercera, es afirmando en general la fundamentalidad del derecho a la salud en lo que respecta a un ámbito básico, el cual coincide con los servicios contemplados por la Constitución, el bloque de constitucionalidad, la ley y los planes obligatorios de salud, con las extensiones necesarias para proteger una vida digna” (...)

Esta sentencia de 475 páginas es clara y muy específica respecto de la importancia que tiene el derecho fundamental a la salud y su relación directa con el derecho a la vida, por esta razón, es sumamente relevante consignar taxativamente el derecho a la salud como un derecho fundamental.

Derecho Comparado

El derecho a la Salud en las Constituciones Iberoamericanas

Considero pertinente para justificar la imperiosa necesidad de introducir la presente enmienda constitucional, hacer un ejercicio de legislación comparada para destacar el tratamiento que los países cercanos y de otras latitudes, le dan al derecho fundamental a la salud. A continuación, apartes transcritos literalmente de las constituciones:

• Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

Artículo 83. La salud es un derecho social fundamental, obligación del Estado, que lo garantizará como parte del derecho a la vida. El Estado promoverá y desarrollará políticas orientadas a elevar la calidad de vida, el bienestar colectivo y el acceso a los servicios. Todas las personas tienen derecho a la protección de la salud, así como el deber de participar activamente en su promoción y defensa, y el de cumplir con las medidas sanitarias y de saneamiento que establezca la ley, de conformidad con los tratados y convenios internacionales suscritos y ratificados por la República.

Artículo 84. Para garantizar el derecho a la salud, el Estado creará, ejercerá la rectoría y gestionará un sistema público nacional de salud, de carácter intersectorial, descentralizado y participativo, integrado al sistema de seguridad social, regido por los principios de gratuidad, universalidad, integralidad, equidad, integración social y solidaridad. El sistema público de salud dará prioridad a la promoción de la salud y a la prevención de las enfermedades, garantizando tratamiento, oportunidad y rehabilitación de calidad. Los bienes de servicios públicos de salud son propiedad del Estado y no podrán ser privatizados. La comunidad or-

ganizada tiene el derecho y el deber de participar en la toma de decisiones sobre la planificación, ejecución y control de la política específica en las instituciones públicas de salud.

Artículo 85. El financiamiento del sistema público de salud es obligación del Estado, que integrará los recursos fiscales, las cotizaciones obligatorias de la seguridad social y cualquier otra fuente de financiamiento que determine la ley. El Estado garantizará un presupuesto para la salud que permita cumplir con los objetivos de la política sanitaria. En coordinación con las universidades y los centros de investigación, se promoverá y desarrollará una política nacional de formación de profesionales, técnicos y técnicas y una industria nacional de producción de insumos para la salud. El Estado regulará las instituciones públicas y privadas de salud.

Artículo 86. Toda persona tiene derecho a la seguridad social como servicio público de carácter no lucrativo, que garantice la salud y asegure protección en contingencias de maternidad, paternidad, enfermedades, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidad, necesidades especiales, riesgos laborales, pérdida de empleo, desempleo, vejez, viudedad, orfandad, vivienda, cargas derivadas de la vida familiar y cualquier otra circunstancia de previsión social. El Estado tiene la obligación de asegurar la efectividad de este derecho, creando un sistema de seguridad social universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente y participativo, de contribuciones directas o indirectas. La ausencia de capacidad contributiva no será motivo para excluir a las personas de su protección. Los recursos financieros de la seguridad social no podrán ser destinados a otros fines. Las cotizaciones obligatorias que realicen los trabajadores y las trabajadoras para cubrir los servicios médicos y asistenciales y demás beneficios de la seguridad social podrán ser administrados sólo con fines sociales bajo la rectoría del Estado. Los remanentes netos del capital destinados a la salud, la educación y la seguridad social se acumularán a los fines de su distribución y contribución en esos servicios. El sistema de seguridad social será regulado por una ley orgánica especial.

• Constitución Uruguay

Artículo 44. El Estado legislará en todas las cuestiones relacionadas con la salud e higiene públicas, procurando el perfeccionamiento físico, moral y social de todos los habitantes del país.

Todos los habitantes tienen el deber de cuidar su salud, así como el de asistirse en caso de enfermedad. El Estado proporcionará gratuitamente los medios de prevención y de asistencia tan solo a los indigentes o carentes de recursos suficientes.

• Constitución Peruana

Artículo 7°. Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y de la comunidad así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. La persona incapacitada para valerse por sí misma a causa de una deficiencia física o mental tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad.

• Constitución Ecuatoriana

Artículo 23. Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes:

El derecho a una calidad de vida que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, saneamiento ambiental; educación, trabajo, empleo, recreación, vivienda, vestido y otros servicios sociales necesarios.

• Constitución Brasileira

Artículo 6°. Son derechos sociales la educación, la salud, el trabajo, el descanso, la seguridad, la previ-

sión social, la protección a la maternidad y a la infancia, la asistencia a los desamparados, en la forma de esta Constitución.

• **Constitución Argentina**

Artículo 14 bis.

... El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.

• **Constitución Española**

Artículo 43.

1. Se reconoce el derecho a la protección de la salud.

2. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La Ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto.

3. Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio.

Del Honorable Congresista, cordialmente,

PABLO ENRIQUE SALAMANCA CORTÉS
 Representante a la Cámara






**CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL**

El día 25 de agosto del año 2010, ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 063 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Pablo Enrique Salamanca C.* y otros.

El Secretario General,
Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.
 * * *

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 64 DE 2010 CÁMARA**
por medio del cual se modifica el artículo 323 de la Carta Política.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 323 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 323. El Concejo Distrital se compondrá de un concejal por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción mayor de setenta y cinco mil que tenga su territorio.

En cada una de las localidades **habrá un alcalde local** y una junta administradora elegidos popularmente para periodos de cuatro (4) años. Las juntas administradoras estarán integradas por no menos de siete ediles, según lo determine el Concejo Distrital y en atención a la población respectiva.

La elección del Alcalde Mayor, de Concejales Distritales, de **Alcaldes locales** y de Ediles se hará en un mismo día para periodos de cuatro 4 años.

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del periodo, se ele-

girá alcalde mayor **o alcalde local para el tiempo** que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el Presidente de la República designará al Alcalde Mayor para lo que reste del periodo, **a su vez, el alcalde mayor designará al alcalde local que faltare** respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido.

Las alcaldías locales tendrán personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y su participación en los ingresos corrientes del distrito crecerá anualmente en 2% hasta completar el 20%.

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 formar parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas.

Artículo 2º. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Pablo Enrique Salamanca Cortés,
 Representante a la Cámara por Bogotá.








EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Honorables Congresistas:

El presente Proyecto de Acto Legislativo propone la elección popular de Alcaldes Locales en el Distrito Capital.

FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1. El artículo 1º de nuestra Constitución Política define a Colombia como un Estado Social de Derecho, organizado en forma **descentralizada**. No obstante ese mandato inequívoco la ciudad capital no ha implantado tal modelo a su organización institucional. Los alcaldes locales son simplemente subalternos de la Secretaría de Gobierno, tanto que figuran en su nómina. Ellos son removidos discrecionalmente por el Alcalde Mayor, incluso si la terna de candidatos que hoy postulan las Juntas Administradoras Locales no es del agrado del alcalde mayor, este procede a devolverlas para que confeccionen otra de su gusto. Eso no es descentralización, es su caricatura. Es más, al Capítulo V del Decreto 1421 de 1993 lo titularon LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL, pero vaya uno a leer su desarrollo normativo y pronto se percata de que quienes lo redactaron dieron rienda suelta al establecimiento y consolidación del más rígido modelo centralista y diría casi monárquico.

2. Las Alcaldías Locales, por supuesto, no tienen personería jurídica, solamente la tienen los Fondos de Desarrollo Locales, cuyos funcionarios también los nombra y remueve el alcalde mayor y son remunerados por la Secretaría de Gobierno, pues figuran en su nómina. Como si fuera poco tanto centralismo, los presupuestos locales los ejecutan y autorizan funcionarios de la administración central, es decir, funcionarios de las

diferentes Secretarías adscritas al Despacho del Alcalde Mayor a través de unas dependencias denominadas UEL (Unidades de Ejecución Locales). Las inversiones locales se ejecutan 2 o 3 años después de ser autorizadas por los alcaldes locales, ya que no importa si las aprueban las Juntas Administradoras Locales, pues aquellas, finalmente, pueden ser promulgadas por decreto por el alcalde local, quien a su vez, repito, es funcionario de la administración central. ¿Qué tal ese adefesio de democracia, participación ciudadana y descentralización? Sencillamente no existe y debemos crearla y en algo se avanzaría de aprobarse este proyecto.

3. Los Alcaldes Locales, unas veces, son sometidos a concurso y de la lista de elegibles, los ediles proceden a escoger los candidatos a la terna, para que a su vez, el Alcalde Mayor proceda a nombrar de allí al alcalde local. Otras veces los ediles conforman libremente la terna. Eso depende del concepto que de autonomía territorial, tenga cada alcalde mayor. Ha habido casos en que el alcalde mayor no escoge a nadie y sencillamente encarga de alcalde local, por el tiempo que quiera, a un subalterno de su confianza. Eso es una completa y burda distorsión de toda manifestación de autogestión local o descentralización.

4. Los alcaldes locales no tienen compromiso social con nadie diferente a quien ayudó en su nominación. Como no son voceros o líderes de sus comunidades, poco les interesa adelantar una buena gestión para que sea reconocida. Su ambición no va más allá de quedar bien con sus empleadores y mantener durante todo el periodo su empleo. Poco interactúan con los habitantes de cada localidad, no acercan el gobierno a los vecinos, ni siquiera en el irrisorio presupuesto local que ejecutan tienen en cuenta a los ciudadanos residentes en cada localidad. En fin, la descentralización local no pasa de ser una entelequia o una abstracción o, mejor, algo con qué titular el estatuto de Bogotá, que no implica el despojo de funciones del alcalde mayor en beneficio de la democracia; en síntesis: la democracia y la descentralización deben ser más formales que reales.

5. Las localidades de Engativá (10), Kennedy (8), Suba (11), Ciudad Bolívar (19) Bosa (7) tienen en promedio más de 600 mil habitantes, que es superior a la mayoría de las capitales de departamento y demás municipios de Colombia; sin embargo, dichos entes territoriales sí gozan de personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa. Hoy día, con cualquier presupuesto local autorizado por la Secretaría de Hacienda y el Alcalde Mayor no pueden construirse o repararse siquiera 50 calles enteras. El Alcalde Mayor de Bogotá dirige autónomamente recursos públicos que para el año 2009 alcanzan a los 14.7 billones de pesos^[1]. De ahí que si a un alcalde le apasionan el circo y los mimos, pues a todas las localidades les toca uniformarse con ese tono, sin tener en cuenta las prioridades locales; y si a otro se le ocurre que no, que lo urgente es la seguridad y no la inversión social, pues los alcaldes locales deben marchar en esa dirección. Mientras tanto la descentralización esperando su turno.

6. La personería jurídica debe reconocerse a las alcaldías locales como paso necesario hacia una descentralización. De esa manera los alcaldes locales podrían ejecutar sus propios presupuestos en forma autónoma. Es razonable que los alcaldes locales elegidos puedan nombrar su equipo de colaboradores más inmediatos que les facilite desarrollar su programa de gobierno. Hay que disminuir la macrocefalia centralista. No se entiende por qué los parques, las calles locales, las dotaciones de escuelas y colegios y demás asuntos de interés comunitario deban ser atendidos por la lejana administración central. Hoy solo se acercan los alcaldes al ciudadano, pero le alejan la orientación y la ejecución de sus presupuestos de inversión. El monto

de los presupuestos locales depende de la voluntad de cada alcalde, ya que el Estatuto de Bogotá señala que aquellos “**pueden**” crecer en un 2% anual (**artículo 89 D. 1421/92**); frente a esa inestabilidad financiera es imposible elaborar planes consistentes en el corto y mediano plazo. Que sea pues la Constitución Política quien defina los derechos presupuestales en cada localidad y no el capricho o la improvisación de cada alcalde y menos que este concentre la ejecución de sus presupuestos en sus subalternos, que demoran años en ejecutarlos.

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

Para tramitar un acto legislativo de esta envergadura es importante hacer un minucioso y detallado análisis constitucional que determine la procedencia o improcedencia de una reforma constitucional; a continuación se detallarán las normas constitucionales concordantes con este acto legislativo.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

Artículo 1º. *Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía en sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista.*

Artículo 3º. *La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, el pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes.*

Artículo 40. *Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:*

1. *Elegir y ser elegido.*

2. *Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.*

3. *Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticos sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.*

4. *Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.*

5. *Tener iniciativa en las corporaciones públicas.*

6. *Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.*

7. *Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.*

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisivos de la Administración Pública.

Artículo 103. *Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.*

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

Artículo 260. *Los ciudadanos eligen en forma directa Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Representantes, Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales municipales y distritales, miembros de las Juntas Administradoras Locales, y en su oportunidad, los miembros de la Asamblea Constituyente y las demás autoridades o funcionarios que la Constitución señale.*

Cordialmente,

PABLO ENRIQUE SALAMANCA CORTÉS,
Representante a la Cámara por Bogotá.

25:21 / 2010

JUAN DAVID SANDOVAL

Victor E. Daza

Juan Luis Linares

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 25 de agosto del año 2010, ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 064 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes *Pablo Enrique Salamanca C.* y otros.

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

* * *

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO
069 DE 2010 CÁMARA**

por medio del cual se adiciona el literal f) al artículo 152 y se reforman los artículos 293, 303, 314 y 323 de la Constitución Política para permitir la reelección inmediata de Gobernadores y Alcaldes.

OF110-29390-DDP-0210

Bogotá D. C., miércoles 25 de agosto de 2010

Doctor

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO

Secretario General

Cámara de Representantes

Congreso de la República

La ciudad

Señor Secretario General:

De manera atenta, y en cumplimiento del artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, me permito radicar el Proyecto de Acto Legislativo, *por medio del cual se adiciona el literal f) al artículo 152 y se reforman los artículos 293, 303, 314 y 323 de la Constitución Política para permitir la reelección inmediata de Gobernadores y Alcaldes.*

Igualmente, la Exposición de Motivos del Proyecto de Acto Legislativo, *por medio del cual se adiciona el literal f) al artículo 152 y se reforman los artículos 293, 303, 314 y 323 de la Constitución Política para permitir la reelección inmediata de Gobernadores y Alcaldes.*

Cordial saludo,

Germán Vargas Lleras,

Ministro del Interior y de Justicia.

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO
069 DE 2010 CÁMARA**

por medio del cual se adiciona el literal f) al artículo 152 y se reforman los artículos 293, 303, 314 y 323 de la Constitución Política para permitir la reelección inmediata de Gobernadores y Alcaldes.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. El literal f) del artículo 152 de la Constitución Política quedará así:

f) La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República, las gobernaciones y las alcaldías que reúnan los requisitos que determine la ley.

Artículo 2º. El artículo 293 de la Constitución Política tendrá tres nuevos incisos y un párrafo transitorio:

Los alcaldes y gobernadores en ejercicio que aspiren a su reelección inmediata solo podrán participar en las campañas electorales desde el momento de la inscripción de su candidatura.

La ley estatutaria regulará las condiciones para que las campañas para la reelección inmediata de gobernadores y alcaldes se desarrollen con plena garantía de la igualdad electoral entre los candidatos, y contendrá, entre otros aspectos, los términos en que los gobernadores y alcaldes en ejercicio podrán participar en los mecanismos democráticos de selección de los candidatos de los partidos o movimientos políticos, las garantías a la oposición, participación en política de servidores públicos, derecho al acceso equitativo a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, financiación de campañas políticas, derecho de réplica en condiciones de equidad cuando el gobernador o alcalde sean candidatos según sea el caso, y normas sobre inhabilidad para candidatos a la gobernación o alcaldía.

Durante la campaña para su reelección inmediata los gobernadores y alcaldes no podrán utilizar bienes del Estado o recursos del tesoro público distintos de aquellos que se ofrezcan en igualdad de condiciones a todos los candidatos. Se exceptúan los destinados al cumplimiento de las funciones propias de sus cargos y a su protección personal, en los términos que señale la ley estatutaria.

Parágrafo transitorio. El proyecto tendrá mensaje de urgencia y podrá ser objeto de mensaje de insistencia si fuera el caso. El Congreso de la República expedirá la ley estatutaria sobre garantías electorales antes del 20 de junio de 2011. Se reducen a la mitad los términos para la revisión previa de exequibidad del proyecto de ley estatutaria por parte de la Corte Constitucional.

Artículo 3º. El inciso primero del artículo 303 de la Constitución Política quedará así:

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 periodos institucionales de cuatro (4) años y solo podrán ser reelegidos para el siguiente periodo.

Artículo 4º. El inciso primero del artículo 314 de la Constitución Política quedará así:

En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para periodos institucionales de cuatro (4) años, y solo podrá ser reelegido para el siguiente periodo.

Artículo 5º. El segundo inciso del artículo 323 de la Constitución Política quedará así:

La elección de alcalde mayor, de concejales distritales y de ediles se hará en un mismo día para periodos de cuatro (4) años y el alcalde sólo podrá ser reelegido para el siguiente periodo.

Artículo 6º. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

Germán Vargas Lleras,

Ministro del Interior y de Justicia.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Honorables Congresistas:

La descentralización viene siendo desde la expedición de la Constitución Política de 1991 el instrumento principal del Estado para promover la modernización de la política, impulsar el crecimiento económico y cumplir con los fines del Estado Social de Derecho. En tal virtud, los departamentos y los municipios se han convertido en los niveles de gobierno encargados de proveer los servicios básicos que requiere la comunidad, en los ejecutores de las políticas públicas orientadas al desarrollo local y

regional, y en espacios óptimos para facilitar la participación ciudadana y consolidar la democracia.

Así lo reconoce el libro *10 años de la descentralización: Resultados y perspectivas*, editado por Fescol, el cual presenta la elección popular de alcaldes como un mecanismo privilegiado de descentralización política, y al cual le asigna los siguientes objetivos, en los cuales varios analistas coinciden: “(i) la institucionalización del conflicto en forma tal que se civilice la contienda política y se aclimate la paz; (ii) ampliación del espectro político, más allá del bipartidismo tradicional y, por ende, promoción de la expresión institucionalizada de formas no bipartidistas de representación; (iii) extensión de formas de organización no tradicionalmente partidarias (indígenas, movimientos cívicos, religiosos, asociaciones culturales, etc.), y (iv) generación de cambios en el comportamiento electoral, tendientes a superar la abstención crónica, fuente de ilegitimidad”¹.

Desde 1991, cuando se introdujo la elección popular de los gobernadores y se ratificó la de los alcaldes, se estableció que estas autoridades podrían ser reelegidas, con una salvedad: quedó prohibida la reelección inmediata (artículos 303, 314 y 323). En las expresiones de la normatividad constitucional vigente, los mandatarios seccionales y locales “no pueden ser reelegidos para el periodo siguiente”.

Un inestimable activo de las comunidades seccionales y locales está representado en la fortuna de poder contar con líderes prestigiosos, reconocidos, honestos y exitosos. Cuando se presenta esa circunstancia excepcional, es importante que la comunidad tenga la facultad de retener sus líderes en la Administración, para sostener los esfuerzos, proteger los logros obtenidos y viabilizar proyectos de largo plazo. Las normas vigentes, en cambio, imponen el ostracismo a quienes debieran ser reelegidos para el periodo inmediato. Es, por tanto, necesario remover ese obstáculo constitucional, que no se aviene con el interés general, el principio democrático y la conveniencia administrativa.

En el estudio de evaluación sobre la descentralización en Colombia, se afirma que “en sus inicios la descentralización facilitó la apertura política que hasta hoy ha hecho posible el surgimiento de figuras de reconocimiento nacional, que incluso trascienden el ámbito local y se convierten en opción política a nivel nacional (no es casual que hay cuatro ex alcaldes y un ex gobernador disputando las próximas elecciones y su carta de presentación es su buena gestión local). Este incremento también se muestra en la promoción de nuevas alternativas políticas. Si se revisan cifras de participación electoral en elecciones subnacionales, se encuentra que se mantiene alrededor del 54% mientras las de orden nacional alrededor de 45%”².

Es así como, con el propósito de apuntalar el proceso de la descentralización en las prácticas democráticas y de permitir el amplio despliegue de la voluntad ciudadana en el ejercicio del derecho de sufragio, se somete a consideración del honorable Congreso de la República el proyecto “**Por medio del cual se adiciona el literal f) al artículo 152 y se reforman los artículos 293, 303, 314 y 323 de la Constitución Política para permitir la reelección inmediata de Gobernadores y Alcaldes**”.

La reelección inmediata se ha convertido en la regla general de nuestro sistema electoral

El Sistema Electoral colombiano ha evolucionado para adoptar como regla general la posibilidad de reelegir continuamente a las autoridades de elección popular. Habiendo sido tradicional en relación con los miem-

bros de las corporaciones de representación popular, la reelección inmediata se ha extendido recientemente al Presidente y el Vicepresidente de la República y, por tanto, no es posible ya esgrimir argumento alguno en contra de la natural y lógica prolongación de este principio a las últimas autoridades elegibles hasta ahora exentas de la reelección inmediata: los gobernadores y los alcaldes.

Así lo reconoció la Corte Constitucional en el momento de realizar el control posterior de la demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo número 02 de 2004, por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, en la cual señaló que “Permitir la reelección presidencial –por una sola vez y acompañada de una ley estatutaria para garantizar los derechos de la oposición y la equidad en la campaña presidencial– es una reforma que no sustituye la Constitución de 1991 por una opuesta o integralmente diferente. Los elementos esenciales que definen el Estado social y democrático de derecho fundado en la dignidad humana no fueron sustituidos por la reforma. El pueblo decidirá soberanamente a quién elige como Presidente, las instituciones de vigilancia y control conservan la plenitud de sus atribuciones, el sistema de frenos y contrapesos continúa operando, la independencia de los órganos constitucionales sigue siendo garantizada, no se atribuyen nuevos poderes al Ejecutivo, la reforma prevé reglas para disminuir la desigualdad en la contienda electoral que será administrada por órganos que continúan siendo autónomos, y los actos que se adopten siguen sometidos al control judicial para garantizar el respeto al Estado Social de Derecho. No es suficiente una mera reminiscencia histórica, para señalar que el constituyente primario habría tenido como propósito limitar el poder del Presidente de la República y que por consiguiente no es de recibo una reforma que vaya en contravía con ese objetivo. No basta con señalar que las razones que pudieron haber llevado al constituyente a establecer la prohibición de la reelección presidencial constituyen hoy el criterio para determinar que la supresión de esa prohibición comporta una sustitución de la Constitución. El análisis histórico conduciría a la conclusión exactamente opuesta, esto es, a mostrar la necesidad de que en la Constitución se contemplen mecanismos que permitan actualizar, a juicio del reformador, el diseño institucional cuando se considere que la realidad social y política así lo requieren. Hay quienes pueden considerar que no existe en el país la suficiente madurez política para asumir un esquema de reelección inmediata, o que la reforma puede conducir a escenarios de confrontación violenta o inestabilidad institucional, o que el Presidente se vería acrecentado por efecto de la posibilidad de reelección y podría ser utilizado para el propósito reeleccionista. Pero tales consideraciones, en cuanto no sean expresión de una objetiva sustitución o destrucción del diseño institucional, pertenecen al ámbito de la valoración política, de los análisis sobre oportunidad y conveniencia y no pueden ser objeto de decisión por el juez constitucional”.

La reelección de los mandatarios locales y regionales para periodos sucesivos es prácticamente una institución universal, como bien se sabe, y no despierta debate en ninguna parte. Son muy conocidos los casos en que una ciudad ha sido gobernada por el mismo alcalde durante periodos seguidos, lo cual ha contribuido a incrementar el interés y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Fortalecimiento de la descentralización

Los cambios de signo político en el gobierno, especialmente cuando la rotación es impuesta por el sistema electoral, si bien pueden contribuir a refrescar el sistema democrático, no siempre ocurren en beneficio de la comunidad ni del servicio público. En efecto, la imposición de la alternación en el gobierno local o

¹ Citado por Barberena Nisimblat, Viviana. “Las preguntas sin respuesta de la descentralización: la encrucijada y los nuevos caminos” publicado en 25 años de la Descentralización en Colombia, Konrad Adenauer Stiftung, 2010, p. 60.

² *Ibidem*, p. 60.

seccional recorta el horizonte temporal de la Administración e introduce una sensación de apremio que obliga a los mandatarios a renunciar a proyectos ambiciosos, porque les urge mostrar resultados en la brevedad del tiempo disponible para gobernar.

La prohibición de la reelección inmediata tiende a imponer el inmediatismo en la gestión y la suspensión de los proyectos en curso, debido a la necesidad política, no siempre responsable, de trazar diferencias con el antecesor. Todo cambio en la jefatura de municipios y departamentos, de otra parte, genera la reducción del periodo en por lo menos un año, el año inicial que los nuevos en el mando necesitan para conocer y entender la organización y reanudar la marcha administrativa. Ese traumatismo no debería ser necesario sino cuando el elector sancione a un mal gobernante no reeligiéndolo.

La descentralización y por tanto la gobernabilidad se fortalecen promoviendo la estabilidad y la continuidad de las políticas públicas y de los proyectos que cuentan con el beneplácito del público, que es juez certero de lo que es útil y conveniente en el ámbito local y regional. La renovación del mandato a un gobernante honrado con el aplauso de sus electores redunda además en racionalización del gasto y en el mejoramiento continuo de la Administración, que así tiene oportunidad de acumular conocimiento, experiencia y calidad en el servicio. De esta manera, resulta mejor que la alternación, en caso de producirse, no sea consecuencia forzosa de mandatos legales sino de la voluntad de los electores.

Enriquecimiento de la democracia

La reelección inmediata remonta el derecho de sufragio a una nueva dimensión, pues confiere a los ciudadanos la facultad de retener en el servicio público a los mejores, sin tener que resignarse a una segunda mejor opción, e introduce un mecanismo de control político sin precedentes.

En efecto, los comicios brindarán a los electores la oportunidad de juzgar el desempeño de quien concluye su mandato, si aspira a la reelección. Y entonces decidirán si le reiteran la confianza votando por él o le censuran su mal desempeño prefiriendo a otro candidato. La confianza ciudadana se traducirá en reelección, y la censura en derrota electoral y, por tanto, en cambio de gobernante. En este último evento el rechazo de la reelección será una forma práctica de aplicar al candidato repudiado el principio de responsabilidad política del elegido frente a sus electores.

La reelección inmediata crea un nuevo poder en manos de los ciudadanos, el de premiar o castigar electoralmente, y ello es saludable para la dinamización de la descentralización territorial y para el fortalecimiento de las instituciones. Y así queda claro que la reelección inmediata no ha de entenderse como una prerrogativa del elegido, sino como un derecho del pueblo.

Claro está, las campañas electorales en las cuales los gobernantes en ejercicio aspiren a ser reelegidos deberán ofrecer todas las garantías para preservar la regla de oro de la igualdad entre todos los aspirantes. Por consiguiente, una ley estatutaria de garantías electorales deberá adoptar medidas similares a las establecidas en la Ley 996 de 2005 para la reelección presidencial.

Contenido de la reforma propuesta

Con el fin de permitir que gobernadores y alcaldes puedan ser reelegidos para el siguiente periodo, el proyecto de acto legislativo que se presenta contiene seis artículos. Los dos primeros determinan los aspectos que deberán ser regulados por una ley estatutaria para garantizar la igualdad entre los candidatos a gobernaciones y alcaldías municipales y distritales, en especial cuando quienes estén desempeñando el cargo aspiren a su reelección inmediata. Los tres artículos siguientes modifican tres artículos de la Constitución Política para consagrar la posibilidad de la reelección

por el siguiente periodo de los gobernadores, los alcaldes municipales y los alcaldes distritales. El sexto y último se refiere a la vigencia del acto legislativo.

El artículo 1° del proyecto modifica el literal f) del artículo 152 de la Constitución Política a efecto de que una ley estatutaria establezca las reglas merced a las cuales quede garantizada la igualdad electoral entre los candidatos a las gobernaciones y las alcaldías que reúnan los requisitos que determine la ley.

El artículo 2° agrega al artículo 293 de la Constitución Política tres incisos y un parágrafo transitorio. El primero dispone que cuando los gobernadores o alcaldes municipales y distritales en ejercicio aspiren a su reelección inmediata, solo podrán participar en las campañas electorales desde el momento de la inscripción de su candidatura.

El segundo inciso adicional dispone que una ley estatutaria regulará las condiciones para que las campañas para la reelección inmediata de gobernadores y alcaldes se desarrollen con plena garantía de la igualdad electoral entre los candidatos.

El tercero prescribe que en el transcurso de la campaña para su reelección inmediata los gobernadores y alcaldes no podrán utilizar bienes del Estado o recursos del tesoro público distintos de aquellos que se ofrezcan en igualdad de condiciones a todos los candidatos.

El artículo 3° modifica el inciso primero del artículo 303 de la Constitución Política a efecto de disponer que los gobernadores podrán ser reelegidos para el siguiente periodo. En igual sentido se modifica el inciso primero del artículo 314 en relación con los alcaldes municipales (artículo 4° del proyecto) y el segundo inciso del artículo 323 respecto del Alcalde Mayor del Distrito Capital (artículo 5°). La reelección inmediata de los demás alcaldes distritales queda explícitamente referida en el primer inciso del artículo 2° del proyecto.

El artículo 6° dispone que el acto legislativo regirá a partir de la fecha de su promulgación.

En atención a las razones expuestas, solicito el apoyo al proyecto de acto legislativo que hoy se presenta a consideración del honorable Congreso de la República.

Germán Vargas Lleras,

Ministro del Interior y de Justicia.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 27 de agosto del año 2010, ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 069 con su correspondiente exposición de motivos por el Ministro del Interior y de Justicia, *Germán Vargas Lleras, Flor Marina Daza R.*

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

CONTENIDO

Gaceta número 554 - Viernes 27 de agosto de 2010	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
	Pág.
PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO	
Proyecto de Acto legislativo número 63 de 2010 Cámara, por el cual se adiciona el artículo 11 de la Constitución Política para garantizar el Derecho Fundamental a la Salud.....	1
Proyecto de Acto legislativo número 64 de 2010 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 323 de la Carta Política.....	4
Proyecto de Acto legislativo número 069 de 2010 Cámara, por medio del cual se adiciona el literal f) al artículo 152 y se reforman los artículos 293, 303, 314 y 323 de la Constitución Política para permitir la reelección inmediata de Gobernadores y Alcaldes.....	6