

1. Razones de conveniencia de la reelección Presidencial

El proyecto de acto legislativo que nos ocupa fue presentado por una cifra cercana al centenar de senadores y representantes a la Cámara y busca primordialmente que se permita en el país la posibilidad de que los ciudadanos puedan reelegir a personas que han ocupado la Presidencia de la República hasta por un período más, sea este consecutivo o no frente al período inicial.

Los suscritos ponentes consideramos pertinente insistir en las razones de conveniencia que nos llevan a rendir ponencia favorable frente a este proyecto de reforma constitucional expuestas de manera extensa en nuestra ponencia para primer debate, así como recoger las opiniones que a favor del mismo expresaron algunos ciudadanos participantes en la audiencia convocada por la Comisión cuyo informe fue presentado en su momento. Estos argumentos los resumimos así:

a) La reelección amplía las posibilidades democráticas. Los ciudadanos tienen derecho a determinar cuándo un gobierno ha respondido a sus expectativas y decidir si quieren que ese gobernante continúe al frente de los asuntos públicos. Al permitir esto, la reelección significa mayor apertura para el derecho ciudadano a elegir y a ser elegido. Es un instrumento que permite ejercer al pueblo su soberanía, en este caso en la posibilidad de poder dar un voto a favor o en contra de una administración.

Aprobar la reelección es un acto de confianza en que los electores saben decidir cuándo un mandatario debe ser reelegido o no. Negar la posibilidad de reelección presidencial sobre el supuesto de que cuando un mandatario ejerce el cargo y postula su nombre para una campaña será inevitable su elección dada su posición central, su acceso a medios o cualquier otra condición de privilegio, representaría ignorar que los electores colombianos han demostrado cada vez mayor independencia a la hora de tomar este tipo de decisiones.

Dos realidades apuntan hacia esa dirección. Hoy existe la posibilidad de reelección para alcaldes y gobernadores –no consecutiva–, y se conocen numerosos ejemplos de ex mandatarios municipales o departamentales que han participado como candidatos en elecciones para ocupar nuevamente esos cargos. En muchos casos, la gente ha reelegido a los ex gobernantes porque los ciudadanos tienen un buen concepto de su gestión anterior, y no consideran que existan mejores opciones en contienda. En otros casos, los ciudadanos han decidido que otras personas podrían responder mejor a sus expectativas. No está de más recordar que la reelección presidencial no consecutiva también existió en la mayor parte del siglo XX, período en el que hubo ejemplo de candidatos reelegidos y no reelegidos.

También podrían considerarse los frecuentes casos de elecciones en todo nivel territorial, en las que el pueblo no ha elegido los candidatos más cercanos al gobierno de turno o que están comprometidos con la continuidad del mismo.

Por último, debe mencionarse el caso de las elecciones de Congreso, asambleas y concejos, donde existe reelección inmediata. Allí cada vez es más claro –sobre todo en las grandes circunscripciones– que el hecho de ocupar de antemano el cargo no asegura el triunfo electoral. En el caso del Congreso, la percepción que tienen los electores acerca de los resultados de una gestión determinan en buena parte la continuidad de los legisladores.

Consideramos que el electorado colombiano es cada vez más dinámico y menos sujeto a manipulaciones electorales y no podría negarse este proyecto por un temor paternalista frente a la capacidad de decisión de los electores;

b) La reelección permite un control político ciudadano. La posibilidad de reelección inmediata o posterior de un presidente, también puede producir hacia el futuro nuevas actitudes de gobierno responsable y de control ciudadano. La reelección concreta el derecho de los ciudadanos a juzgar mediante el voto, a sus gobernantes y se convierte en un espacio para que el gobernante rinda cuentas ante la ciudadanía;

c) La reelección es una posibilidad que permitiría asegurar mayor continuidad en políticas y planes de acción y transformar las visiones cortoplacistas en el ejercicio de la política. El restablecimiento de la reelección presidencial en el país llevaría a que las políticas públicas y los planes nacionales de desarrollo se diseñen con una proyección de más

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 12 DE 2004 SENADO

por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 6 de mayo de 2004

Honorable Senador

Germán Vargas Lleras

Presidente

Senado de la República

Ciudad

En cumplimiento del honroso encargo que nos fue encomendado por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2004 Senado, *por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones*, en los siguientes términos:

largo plazo, y a que su ejecución permita obtener logros significativos y más sólidos. Con la reelección podrían disminuir los cambios bruscos y permanentes en las políticas, sus estancamientos o retrocesos, y el inicio de nuevas acciones cada cuatro años, que no permiten consolidar los avances del proceso de desarrollo. No son pocos los ejemplos que ofrece el mundo frente a la consolidación de importantes administraciones públicas en países donde existe la reelección inmediata.

Esto no significa tampoco que se imponga alguna rigidez frente a la planeación pública, pues es claro que en caso de darse la reelección, siguen vigentes las normas relativas al Plan de Desarrollo que permiten que al cabo de cuatro años se realicen las evaluaciones y los replanteamientos del caso;

d) La prohibición de la reelección tuvo sentido en países o en coyunturas propensas a regímenes dictatoriales o hegemónicos. La realidad de Colombia hoy permite pensar con tranquilidad que no es ese el caso del país, y que aquí existen suficientes garantías para el ejercicio libre de la política, para la participación democrática y ciudadana, y para ejercer el derecho a elegir y ser elegido. Aquí no han existido en la historia recientes esquemas tiránicos o excluyentes que ameriten mantener esa prohibición tan radical. Mientras otras naciones de Latinoamérica avanzan hacia estructuras más abiertas frente a la participación de sus ciudadanos, no se justifica que en Colombia se mantenga una medida que impide avanzar hacia una democracia más madura;

e) Algunos reparos a la reelección llaman la atención sobre experiencias de otras naciones en las que la permanencia en el poder de presidentes reelegidos se vio determinada por manipulaciones o conductas antidemocráticas que restaron legitimidad a su ejercicio.

Sin embargo, consideramos que la situación colombiana es distinta, ya que especialmente a partir de la Constitución de 1991, existe una estructura estatal sustentada en la separación de poderes o ramas del poder público que cuenta con un sistema de contrapesos entre sí y la existencia de unos órganos de control de primer nivel que gozan de plena autonomía institucional. En Colombia no resulta posible pensar que un presidente o sus funcionarios desborden sus funciones y sus facultades sin que pueda activarse con las suficientes garantías la intervención de los entes judiciales, del Congreso, o de los organismos de control;

f) De todas formas, no se puede desconocer que una reelección consecutiva debe ir acompañada de previsiones que eviten un eventual anquilosamiento del poder o conductas de abuso frente a los recursos públicos. Por esta razón, consideramos fundamental la propuesta del proyecto de permitir la reelección sólo por un periodo adicional, sea este consecutivo o no y las reglas que contiene para que se regule un sistema electoral igualitario para la campaña presidencial.

2. El proyecto de reforma constitucional

El proyecto de acto legislativo en su versión original se componía de cuatro artículos cuyo contenido y alcance se recogió en la ponencia para primer debate con pocas modificaciones, siendo la principal de ellas la del artículo 4º del proyecto. Los temas del proyecto tal como fue propuesto para el primer debate se pueden resumir así:

– En el artículo 1º se presentó la modificación del artículo 127 de la Constitución para excluir al presidente y al vicepresidente de la República de la prohibición constitucional que cubre a los servidores públicos en cuanto a la participación en actividades partidistas y/o políticas. A estos dos servidores públicos se les autorizaba a participar en tales eventos cuando postulen su candidatura para un período presidencial sucesivo en los 120 días anteriores a la fecha de la elección. E incluía la prohibición de utilizar los bienes del Estado o recursos del erario público en sus campañas, distintos a los adjudicados en igualdad de condiciones a todos los candidatos.

– En el artículo 2º se incluyó la modificación del artículo 197 para disponer que quien ocupara la presidencia podría ser elegido hasta por dos períodos, fueran ellos consecutivos o no.

– En el artículo 3º se propuso la modificación del artículo 204 de la Constitución para permitir al Vicepresidente postularse nuevamente para ese cargo en un período consecutivo cuando se presentara en la misma fórmula en la que fue elegido, y también para autorizarlo a postularse como candidato presidencial cuando el presidente en ejercicio no sea candidato a la presidencia.

– Y en el artículo 4º final se propuso que mediante una ley estatutaria el Congreso estableciera un sistema que garantizara igualdad electoral entre los candidatos a la presidencia y regulara temas como el derecho al uso equitativo de los medios de comunicación del Estado, a la financiación igualitaria de las campañas electorales y el derecho a réplica frente a afirmaciones de los funcionarios del Gobierno Nacional. El artículo contempla que se reduzcan a la mitad los términos para el control de constitucionalidad a cargo de la Corte Constitucional. En este artículo los ponentes propusimos que en caso de no entrar en vigencia la ley estatutaria a los seis meses de expedida la reforma constitucional, se autorizara al Consejo de Estado para expedir una regulación transitoria que se elaboraría después de oído el Consejo Nacional Electoral. Vale la pena anotar que en el proyecto original se contemplaba que fuera el Gobierno Nacional el que expidiera esta norma transitoria, propuesta que nosotros sustituimos en razón a que podría darse el caso de que se produjera algún conflicto de interés si el presidente en ejercicio decidiera postular su nombre como candidato presidencial en el futuro.

Estos distintos temas fueron acogidos en primer debate con diversas modificaciones y con unas adiciones de artículos que se resumen más adelante.

Debe anotarse que con posterioridad a la presentación del informe de ponencia –publicado en la *Gaceta del Congreso* número 115 de 2004– que fue radicado el 2 de abril de 2004 dentro del término dispuesto por la Mesa Directiva, la Comisión Primera convocó por resolución expedida el 14 de abril del mismo año la realización de una audiencia pública sobre el tema de la reelección presidencial. Tal audiencia se celebró el 20 de abril y sobre la misma los ponentes elaboramos un informe complementario a la ponencia, el cual fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 149 de 2004.

3. El primer debate en la Comisión Primera Constitucional del Senado

El primer punto que abordó la comisión en relación con el Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2004 Senado fue la discusión y decisión relacionada con algunos impedimentos presentados por varios senadores integrantes de la Comisión Primera.

Posteriormente, se inició el debate general del proyecto y el debate sobre el articulado, en virtud de lo cual la Comisión acordó que un grupo de senadores se reuniera con los ponentes para recoger algunas de las inquietudes planteadas durante el debate, en el sentido de incluir en el proyecto unas disposiciones normativas que complementarían el alcance de la reforma constitucional sobre reelección.

• En el artículo 1º se presentaron las siguientes proposiciones de modificación:

Los senadores Mario Uribe y Juan Fernando Cristo presentaron una proposición que fue aprobada, en virtud de la cual se eliminó del inciso 2º del artículo 127 constitucional la expresión “y de sus entidades descentralizadas que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o política, cargos de dirección administrativa o”. De este modo se modificó el alcance de la prohibición de participación en actividades políticas o partidistas, en cuanto al tipo de funcionarios a los que se aplica esta medida, quedando cubiertos por ella solamente los empleados del Estado que se desempeñen en los órganos judicial, electoral y de control.

El Senador Mario Uribe propuso adicionar el tercer inciso del artículo 127 constitucional para que quede claro que las condiciones en que podrá darse la participación en política de servidores públicos se regularán en la ley “estatutaria”, y el senador Mauricio Pimiento propuso adicionar en este mismo inciso la palabra “sólo” para que quede claro que tal participación sólo podrá darse de acuerdo con esas mismas condiciones establecidas en la ley. Así el inciso 3º quedó aprobado en los siguientes términos:

“Los empleados no contemplados en esta prohibición sólo podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la ley estatutaria”.

La Comisión aprobó también la proposición presentada por el senador Mario Uribe Escobar en el sentido de modificar el término durante el cual será permitido al presidente y al vicepresidente de la República participar en actividades políticas y partidistas, para que en lugar de ciento veinte días, este lapso sea de sesenta días.

El senador Mauricio Pimiento presentó una proposición de modificación al último inciso del artículo 127, aprobada por la Comisión, en la que se exceptuó de la prohibición de utilización de bienes del Estado o recursos del erario en campañas electorales “*aquellos bienes destinados al cumplimiento de las funciones propias de sus cargos y a su protección personal*” y se adicionó el texto del inciso para establecer que será la ley “*estatutaria*” la que regulará las condiciones de igualdad en que se adjudicarán bienes o recursos del Estado a candidatos para sus campañas.

El Senador Rafael Pardo presentó una proposición que fue retirada, en la que proponía incluir a los miembros de la Fuerza Pública y organismos de seguridad del Estado en la lista de servidores públicos a los que está prohibido tomar parte en actividades partidistas o políticas sin perjuicio de que puedan ejercer el derecho al sufragio. En el debate quedó claro que a los miembros de la Fuerza Pública debía seguirse aplicando la prohibición contenida en el artículo 219 de la Constitución que además de establecer una restricción similar a la contenida en el artículo 127 para otros cargos, les impide a estos servidores ejercer el derecho al sufragio.

El Senador José Renán Trujillo presentó otra proposición que fue retirada en el sentido de establecer en el inciso 5° del artículo 1° que el período durante el cual el presidente o el vicepresidente podrían ejercer el derecho a participar en actividades de carácter político, partidista o electoral se contaría desde el momento de la inscripción de las respectivas candidaturas ante la autoridad electoral.

De acuerdo con las anteriores modificaciones, el artículo 1° del proyecto quedó aprobado en los siguientes términos:

Artículo 1°. *El artículo 127 de la Constitución Política quedará así:*

Artículo 127. *Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones legales.*

A los empleados del Estado que se desempeñen en los órganos judicial, electoral y de control, les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio.

Los empleados no contemplados en esta prohibición sólo podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la ley estatutaria.

La utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política constituye causal de mala conducta.

Cuando el Presidente y Vicepresidente de la República postulen su candidatura para un período presidencial sucesivo, podrán participar en actividades de carácter político, partidista y electoral. Ejercerán dicho derecho durante los sesenta días anteriores a la elección de Presidente y Vicepresidente de la República.

Para su campaña, el Presidente y el Vicepresidente no podrán utilizar bienes del Estado o recursos del erario público, distintos a aquellos que se adjudiquen en igualdad de condiciones a todos los candidatos en los términos que señale la ley estatutaria. Se exceptúan aquellos bienes destinados al cumplimiento de las funciones propias de sus cargos y a su protección personal.

• En el artículo 2°, la Comisión aprobó una proposición de modificación del primer inciso del artículo 197 constitucional, suscrita, entre otros senadores, por la ponente Claudia Blum. Esta modificación se presentó para aclarar la redacción del texto que autoriza a la reelección presidencial, para precisar que nadie puede ser elegido presidente por más de dos períodos, sean estos consecutivos o no. Se aclara así el texto original del proyecto y de la ponencia para primer debate que resultaba confuso en este tema, según advirtieron algunos senadores, al producirse la interpretación de que se podría ocupar tal cargo por más de dos períodos.

La Comisión aprobó la proposición del senador Carlos Holguín Sardi de incluir al final del inciso 3° de este mismo artículo la expresión “*los miembros de la Fuerza Pública*”. De este modo, tales servidores se incluyen en la lista de cargos que no podrá haber desempeñado quien aspire a ocupar la presidencia de la República, en el último año anterior a la elección.

De acuerdo con estas modificaciones el artículo 2° quedó aprobado en los siguientes términos:

Artículo 2°. *El artículo 197 de la Constitución Política quedará así:*

Artículo 197. *Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos períodos, sean estos consecutivos o no.*

No podrá ser elegido Presidente de la República quien hubiere incurrido en alguna de las causales de inhabilidad consagradas en los numerales 1, 4 y 7 del artículo 179, ni el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los siguientes cargos:

Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, o de la Corte Constitucional, Consejero de Estado o miembro del Consejo Nacional Electoral, o del Consejo Superior de la Judicatura, Ministros del Despacho, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Director de Departamento Administrativo, Gobernador de Departamento o Alcalde Mayor de Bogotá, los miembros de la Fuerza Pública.

• El artículo 3° del proyecto no sufrió ninguna modificación y fue aprobado tal como se presentó en la ponencia para primer debate y en el proyecto original.

• En el artículo 4° se modificó el inciso primero a partir de dos proposiciones presentadas por los senadores Mario Uribe Escobar, Claudia Blum y Juan de Jesús Córdoba. Una de las proposiciones complementó la lista de aspectos que deberá regular la ley estatutaria que expida el Congreso sobre el tema al incluir “*las garantías a la oposición*” y “*la participación en política de los servidores públicos*”, y precisó el tema del uso de los medios de comunicación del Estado para indicar que se regulará el “*acceso igualitario*” a tales medios. En esta proposición se indicó que el artículo 4° será transitorio.

La otra proposición modificó la parte final del mismo primer inciso del artículo para establecer unos plazos más precisos para la presentación del proyecto de ley estatutaria por parte del Gobierno y para su aprobación en el Congreso. Se dispuso que los incisos 2° y 3° del artículo 4° quedaran iguales que en la ponencia. Frente al inciso 4° del texto presentado en la ponencia, este no fue aprobado en este artículo ya que la Comisión acordó aprobarlo posteriormente como un texto separado en un artículo nuevo sobre vigencia.

De acuerdo con las anteriores modificaciones, el artículo 4° del proyecto quedó aprobado así:

Artículo 4°. Transitorio. *Mediante ley estatutaria, el Congreso de la República establecerá un sistema que garantice la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República. La Ley Estatutaria reglamentará, entre otros, las garantías a la oposición, la participación en política de los Servidores Públicos, el derecho al acceso igualitario a los medios de comunicación del Estado, la financiación igualitaria de las campañas electorales y el derecho a réplica frente a afirmaciones de los funcionarios del Gobierno Nacional. El Gobierno presentará, antes del primero de marzo de 2005, el proyecto de ley estatutaria, con mensaje de urgencia e insistencia si fuere necesario. El Congreso de la República expedirá la ley estatutaria antes del 20 de junio de 2005.*

Para los efectos de la ley estatutaria a la que se refiere este artículo, se reducen a la mitad todos los términos del trámite de control previo de constitucionalidad que hace la Corte Constitucional.

Si la ley estatutaria no entrare en vigencia dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del presente Acto Legislativo, el Consejo de Estado, oído previamente el Consejo Nacional Electoral, expedirá en un plazo adicional de dos meses un acto que regule en forma transitoria la materia, cuyo control de constitucionalidad estará a cargo de la Corte Constitucional en los términos del numeral 4 del artículo 241 de la Constitución.

• Como resultado del trabajo del grupo de senadores que se reunió para definir unos nuevos textos a ser incorporados al proyecto, la Comisión Primera aprobó la inclusión de los siguientes artículos nuevos:

• Un artículo que prohíbe la adjudicación directa de contratos. Este artículo fue incluido inicialmente en una proposición suscrita por 11 senadores¹ que proponía un artículo nuevo que dijera “*prohíbese toda*

¹ Firman esta proposición y otras propuestas de artículos nuevos que se mencionan más adelante, los Senadores Mario Uribe, Claudia Blum, Juan Fernando Cristo, Carlos Holguín, José Renán Trujillo, Rafael Pardo, Andrés González, Roberto Gerlein, Mauricio Pimiento, Juan de Jesús Córdoba y Luis Humberto Gómez Gallo.

forma de adjudicación directa de contratos en la administración pública". Esta proposición fue retirada y el texto quedó finalmente aprobado según proposición presentada por el señor ministro del Interior, en la que se incluyó el texto inicial, complementado con la expresión "*salvo en los casos que establezca la ley estatutaria*". En relación con este artículo hubo otra proposición del senador Mauricio Pimiento, que fue retirada, en la que se proponía incluir la siguiente expresión "*durante los tres meses anteriores a la elección del presidente. La ley estatutaria determinará las excepciones*". El texto de este artículo quedó así:

Artículo nuevo. *Prohibase toda forma de adjudicación directa de contratos en la Administración Pública, salvo en los casos que establezca la ley estatutaria.*

• Se aprobó una proposición suscrita por el senador Mario Uribe Escobar en la que se incluyó un artículo nuevo que establece la financiación total de las campañas presidenciales por parte del Estado. El texto aprobado es el siguiente:

Artículo nuevo. *El artículo 109 de la Constitución Nacional tendrá un inciso adicional así:*

"El Estado financiará la totalidad de los gastos de las campañas para Presidente de la República. Prohibase cualquier donación que tenga origen distinto".

• Otra proposición aprobada en la Comisión fue el texto del artículo sobre el derecho de réplica el cual fue presentado con la firma de los mismos 11 senadores a los que se aludió anteriormente, con algunos ajustes de redacción propuestos por los senadores González y Vargas, en los siguientes términos: "*Artículo nuevo. El derecho de réplica consagrado en el artículo 112 de la Constitución procederá frente a pronunciamientos realizados en los medios de comunicación del Estado por el Presidente de la República, en los términos y en los casos que establezca la ley estatutaria*".

Este texto fue adicionado con una proposición presentada por la senadora Claudia Blum en el sentido de permitir que esa réplica la ejerzan los "*voceros de partidos o movimientos políticos que hubieran obtenido en elecciones presidenciales o de Congreso el porcentaje mínimo de votación que defina la ley estatutaria*". El artículo nuevo quedó así:

Artículo nuevo. *El derecho de réplica consagrado en el artículo 112 de la Constitución procederá frente a pronunciamientos realizados en los medios de comunicación del Estado por el Presidente de la República, en los términos y en los casos que establezca la ley estatutaria.*

Esta réplica la podrán ejercer voceros de partidos o movimientos políticos que hubieran obtenido en elecciones presidenciales o de Congreso el porcentaje mínimo de votación que defina la ley estatutaria.

• Otra proposición de artículo nuevo presentada por los mismos once senadores mencionados en las anteriores propuestas contenía el siguiente texto: "*Artículo nuevo. Prohíbese la inclusión o aprobación de partidas globales en los presupuestos anuales de las entidades públicas, salvo para la atención de emergencias*". Sobre este tema, hubo una proposición presentada por el senador Antonio Navarro, en la que se adicionaba el texto con la expresión "*la distribución del presupuesto se efectuará usando mecanismos públicos de participación ciudadana*". La Comisión aprobó finalmente una proposición sustitutiva presentada por el senador Mauricio Pimiento, con el siguiente texto:

Artículo nuevo. *Los gastos de inversión incluidos en el Proyecto de Presupuesto presentado al Congreso por el Gobierno Nacional recogerán el resultado de Audiencias Públicas convocadas por los Gobiernos Nacional, Departamentales y del Distrito Capital, y del análisis hecho por el Congreso y las bancadas de cada departamento y Bogotá. El presupuesto no incluirá partidas globales, excepto las necesarias para atender emergencia y desastres y las demás que determine la Ley Orgánica de Presupuesto.*

La Ley Orgánica de Presupuesto reglamentará lo relativo a las Audiencias dispuesto en este artículo que se aplicará igualmente a la elaboración y aprobación del presupuesto en las entidades territoriales.

• Hubo una proposición para incluir un artículo nuevo, que no fue aprobada, suscrita por los mismos once senadores mencionados atrás, con el siguiente texto: "*Artículo nuevo. Todos los cargos públicos de orden nacional, departamental, distrital o municipal, y los asignados al*

servicio exterior, se proveerán mediante concurso abierto de méritos, salvo los embajadores, ministros, y jefes de departamentos administrativo, en el orden nacional y los de secretario de despacho en el orden territorial. Los funcionarios públicos que no sean de libre nombramiento y remoción podrán ser desvinculados del servicio público por justa causa, en los términos que señale la ley". Después de varias intervenciones, este texto fue ajustado y recogido en una proposición del senador Mario Uribe así:

Artículo nuevo. *Todos los cargos públicos de orden nacional, departamental, distrital o municipal, y los asignados al servicio exterior, se proveerán mediante concurso abierto de méritos. Exceptúanse embajadores, ministros, viceministros, jefes de departamentos administrativo, en el orden nacional, los secretarios de despacho en el orden departamental, distrital y local, los de la rama legislativa y los demás que determine la ley.*

Los funcionarios públicos que no sean de libre nombramiento y remoción podrán ser desvinculados del servicio público por justa causa, en los términos que señale la ley".

Este texto fue sometido a votación por partes. La primera parte recogía el texto del artículo excepto la frase final. Esta parte fue aprobada, pero posteriormente se reabrió su discusión y se puso nuevamente en consideración. El tema generó amplio debate en la Comisión, al advertirse que en esta enumeración de cargos estaban quedando por fuera numerosos funcionarios cuya designación no debería quedar atada al concurso de méritos por razones de conveniencia. Se anotó, que en la ley podrían regularse también los casos de concurso de méritos de acuerdo con el artículo 125 de la Constitución. Finalmente se propuso poner en consideración nuevamente el texto completo de la proposición de consenso presentada por el senador Uribe. El senador Uribe solicitó negar esta proposición, y en la votación su negación fue aprobada por 10 votos contra 3.

Así pues, entre los argumentos que motivaron el rechazo de esta propuesta se planteó la complejidad que significa identificar en forma completa los cargos que por razones de conveniencia debían quedar excluidos de tal concurso de méritos. También se anotó que por la vía de la regulación legal se podrían desarrollar algunos de los temas contemplados en la proposición incluido lo relativo a la desvinculación de los cargos.

• A partir de una proposición suscrita por el senador Mario Uribe la Comisión aprobó el siguiente artículo que permite la candidatura presidencial de alcaldes y gobernadores en ejercicio:

Artículo nuevo. *Los Gobernadores y Alcaldes en ejercicio podrán inscribirse como candidatos a la Presidencia y a la Vicepresidencia de la República.*

• De otra parte, y como temas que no hicieron parte del acuerdo de la subcomisión accidental, la Comisión aprobó cuatro artículos nuevos relacionados con la autorización de reelección para el período siguiente, de los gobernadores, alcaldes, alcalde distrital de Bogotá y alcaldes de los distritos de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena. Tres de los artículos fueron presentados con la firma de siete senadores², y en el caso del alcalde distrital de Bogotá con la firma de ocho senadores³. Los textos aprobados son los siguientes:

Artículo nuevo. *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 podrán ser reelegidos para el período siguiente.*

² Firman estas proposiciones Hernán Andrade, Andrés González, Juan Córdoba, Rafael Pardo, Luis H. Gómez, Mauricio Pimiento y Claudia Blum.

³ Además de los anteriores, esta proposición fue firmada por el Senador Germán Vargas.

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.

Artículo nuevo. El artículo 314 de la Constitución Política 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, y 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 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 nuevo. 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 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.

La elección de Alcalde Mayor, de concejales distritales y de ediles se hará en un mismo día por períodos de cuatro (4) años y el alcalde 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.

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

Artículo nuevo. El artículo 328 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 328. *El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta conservarán su régimen y carácter.*

Los alcaldes distritales serán elegidos popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años y podrán ser reelegidos para el período siguiente.

• Finalmente y en razón a que se dividió el contenido del artículo cuarto inicial presentado en la ponencia, la Comisión aprobó la proposición de incluir un artículo nuevo final sobre la vigencia, la cual fue suscrita por la senadora Claudia Blum así:

Artículo. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

• Hubo cuatro proposiciones que fueron radicadas, pero no fueron puestas en consideración para ser debatidas por la Comisión:

La primera, presentada por el senador Juan Fernando Cristo proponía eliminar el numeral 8 del artículo 179 de la Constitución. Este numeral

es el que establece hoy la prohibición de ser elegido para más de una corporación o cargo, o para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo.

Otras dos proposiciones, radicadas por el senador Antonio Navarro, proponían: una, modificar el inciso 5° del artículo 267 de la Constitución para establecer que el Contralor sea nombrado por el Congreso como resultado de un concurso de méritos, a partir del cual sería nombrado en tal cargo quien ocupara el primer puesto en el citado concurso; otra contenía una modificación al artículo 276 para disponer que el Procurador General de la Nación también fuera escogido mediante concurso de méritos y nombrado por el Senado.

Otra proposición presentada por el senador Antonio Navarro proponía suprimir el numeral 7 del artículo 173 de la Constitución, que es el que dispone la función del Senado de “elegir al Procurador General de la Nación”.

4. Consideraciones de los ponentes frente al segundo debate

Los ponentes queremos poner a consideración de la plenaria un pliego de modificaciones frente al texto aprobado en comisión, que se contrae a los siguientes cambios:

– Título

Se propone su ajuste para eliminar la expresión “y se dictan otras disposiciones”, dado que se procura en el pliego adjunto dejar todo el texto del proyecto referido a modificaciones concretas de artículos constitucionales.

– Artículo 1°

En la presentación de este artículo se propone incluir solamente los textos que se modifican del actual texto del artículo 127 constitucional y los incisos adicionales que se le incluyen, para evitar aquí poner en consideración textos de la Carta que no se van a modificar y no hacen parte del debate. En este sentido el artículo sólo contiene las modificaciones para los incisos 2° y 3° del artículo 127 y los dos nuevos incisos aprobados para adicionar a esa norma.

Frente al inciso 2° del artículo 127 de la Constitución se recomiendan dos modificaciones al texto aprobado en la Comisión. Una, para incluir entre los empleados inhabilitados para ejercer actividades partidistas o políticas, a quienes desempeñen sus funciones en organismos de seguridad. Y la otra es la adición de una frase para aclarar que en todo caso se mantiene para los miembros de la Fuerza Pública la limitación que en este campo contiene el artículo 218 de la Constitución. Estos temas, como se explicó antes, hacían parte de una proposición que fue considerada y retirada durante el primer debate porque su formulación en ese momento no fue clara frente a sus efectos. Los ponentes hemos estudiado el tema para reconsiderar su inclusión con las precisiones que se requerían, las que se plasman en el texto.

En el primer inciso nuevo se propone un ajuste de redacción en su parte inicial, para dejar claro que aunque el presidente y el vicepresidente de la República presenten o anuncien su intención de aspirar a la reelección tempranamente, su participación en actividades de campaña solo puede producirse en el período que aquí se permite. Adicionalmente, se reemplaza el término de autorización al Presidente y al Vicepresidente para participar en actividades políticas y partidistas, aprobado en 60 días, para tomar la fecha de inscripción de la candidatura como punto de partida para su intervención en las actividades propias de la campaña electoral. Este cambio recoge la proposición que en ese sentido había propuesto el senador Trujillo en la Comisión Primera, pero que fue retirada durante el primer debate. Después de evaluar su conveniencia nos parece que esa medida resulta adecuada porque tiene que ser una consecuencia lógica de la inscripción de una candidatura el que la persona inscrita pueda realizar actividades de campaña, como seguramente lo harán los demás candidatos que aspiren a la Presidencia.

En el último inciso nuevo solamente se introducen algunos ajustes de redacción para depurar el lenguaje reemplazando el término “erario” por “tesoro”, el verbo “adjudiquen” por “ofrezcan”, y eliminando de la última frase el término “bienes”.

– Artículo 2°

En el primer inciso se propone eliminar la expresión “sean estos consecutivos o no” por no ser necesaria. Se entiende que si no se incluyen

restricciones, los dos períodos a los que se refiere el inciso pueden ser consecutivos o no.

En el último inciso se plantea la modificación de la frase incluida en la Comisión que hace referencia a “los miembros de la Fuerza Pública”, para reemplazarla por “Comandante de las Fuerzas Militares o Director General de la Policía”, con lo cual se cumple el propósito que inspira esta norma constitucional de inhabilitar a aquellos servidores que detentan autoridad civil o militar de mayor rango y no a los servidores de estas mismas instituciones sin capacidad de influencia significativa sobre la comunidad.

Así mismo, se proponen ajustes de lenguaje, para aplicar el nombre de “magistrado” a los integrantes del Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura, para conservar la denominación que se utiliza en otros apartes constitucionales.

Finalmente, se propone excluir del listado de funcionarios inhabilitados para aspirar a la presidencia a quienes ocupan el cargo de “Gobernador de Departamento o Alcalde Mayor de Bogotá”, para guardar concordancia con el artículo aprobado en la Comisión que permite a alcaldes y gobernadores en ejercicio postularse en elecciones presidenciales.

– Artículo 3°

Se proponen ajustes de redacción en los incisos 2° y 3° del texto aprobado en Comisión para el artículo 204 de la Constitución. Se reemplaza “elegido” por “reelegido”, “consecutivos” por “siguiente” y se incluyen otras modificaciones para el mejor entendimiento de su alcance.

– Artículo 4°

En este artículo los ponentes hemos llegado a la conclusión de que se hace necesario distinguir los contenidos del artículo que tienen carácter de norma permanente, de aquellos que sí ameritan un carácter transitorio.

La necesidad de disponer de una ley estatutaria para regular el tema de la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República es permanente. Por esa razón se propone incluir este tema como un nuevo literal del artículo 152 de la Constitución que define las materias que deben regularse por la vía de leyes estatutarias.

Por otra parte, se señala un procedimiento para la aprobación de la primera ley estatutaria sobre esta materia, necesaria para la realización de las elecciones presidenciales de 2006, y que en consecuencia debe estar aprobada antes de terminar el año 2005. Este procedimiento sí tendrá carácter transitorio y por ello se propone su inclusión como un párrafo de tal naturaleza en el mismo artículo 152.

La propuesta parte de lo aprobado en la Comisión Primera, y desarrolla de mejor manera las hipótesis allí planteadas.

Se ratifica que el Gobierno debe presentar el proyecto el 1° de marzo de 2005, con mensaje de urgencia, y con la posibilidad de insistir si es del caso. El Congreso de la República debe aprobar la ley antes del 20 de junio de 2005 y el plazo para la revisión previa de exequibilidad se reduce a la mitad. Frente al texto aprobado en Comisión sobre estos temas, se introducen algunas modificaciones de redacción.

Se conserva la posibilidad de que en caso de que el Congreso no apruebe la norma en ese período se faculte al Consejo de Estado como organismo neutral para que promulgue una regulación transitoria sobre la materia en el plazo de dos meses. Regulación que deberá ser objeto de revisión constitucional ordinaria, manteniendo la idea central del texto aprobado en la Comisión.

Se incluye la posibilidad de que esta facultad también se active en el evento de que la Corte declare la inexecutable de la norma, para evitar contingencias traumáticas que se producirían de dejar dicho vacío jurídico.

De acuerdo con lo anterior, se propone la eliminación del plazo contemplado en el texto aprobado en Comisión que imponía que la regulación del Consejo de Estado procedería si en seis meses no entraba en vigencia la norma, término que resultaba imposible de cumplir en la práctica.

– Artículo 5°

Se propone eliminar el artículo 5° al considerar que establecer la licitación pública como regla general de selección de contratistas del Estado tendría los siguientes inconvenientes:

- La licitación es un procedimiento largo (4 meses aproximadamente) y costoso para el Estado, que sólo se justifica cuando el objeto a contratar tiene un valor significativo. Se podría llegar al absurdo de tener un procedimiento más costoso para la administración que el valor mismo del contrato.

- Dada la complejidad de la licitación, la participación de los proponentes supone un tamaño mínimo (capacidad técnica, volumen de activos, etc.) que tiende a marginar a pequeños y medianos empresarios de la posibilidad de participar.

- La naturaleza del objeto a contratar o las circunstancias de la contratación justifican la existencia de procedimientos abreviados para la selección de contratistas. Tal es el caso de:

- La contratación en urgencia manifiesta: cuando la ejecución de la función pública se vería frustrada de realizar el proceso licitatorio.

- La relacionada con defensa y seguridad: en atención a la reserva y premura con que usualmente debe caracterizarse esta contratación.

- La de las empresas industriales y comerciales del Estado: en atención a que compiten con particulares en la provisión de bienes y servicios en la economía.

- La de prestación de servicios de salud: en razón a la necesidad de garantizar la continuidad en los hospitales públicos del servicio médico.

- Los contratos interadministrativos: cuando la provisión de los bienes y servicios puede ser dada por otra entidad estatal, no tiene sentido convocarla a concursar con particulares.

- Los contratos “intuitu personae”: cuando sólo una determinada persona, por sus especiales calidades, puede satisfacer la necesidad contractual.

- La contratación resultado de la declaratoria de desierta de un proceso licitatorio: la apatía de los proponentes, o la inexistencia de los mismos para ciertos productos o regiones, no puede cercenarle a la administración el cumplimiento de su tarea.

- La derivada de la contratación efectuada en las bolsas de productos agropecuarios, que permite que pequeños agricultores puedan en condiciones de mercado venderle sus productos al Estado.

- Esta propuesta podría estar en franca contradicción con el proyecto de ley que modifica la Ley 80 sometido actualmente a consideración del Congreso de la República (007/03 C), que busca reducir los costos de transacción sin sacrificar la transparencia del sistema y la amplia concurrencia de proponentes mediante:

- El establecimiento de la posibilidad de desarrollar procesos de selección a precio sobre bienes estandarizables.

- La selección de contratistas para objetos altamente calificados y especializados mediante procedimientos que privilegien la valoración de su capacidad y experiencia sobre la de las condiciones económicas de las ofertas.

- La necesidad de percibir rentabilidad mediante la administración y enajenación comercial de los activos del Estado.

– Artículo 6°

Después de evaluar la conveniencia del artículo aprobado en relación con la financiación estatal única de todas las campañas presidenciales, hemos acordado recomendar a la Plenaria excluir del proyecto dicha propuesta.

Se funda nuestra posición en varias razones:

- La dinámica real de una campaña política implica la vinculación de multitud de sujetos que voluntariamente colaboran con el candidato, bien sea mediante el aporte de trabajo, la promoción del mismo, o el aporte de recursos. Si en una campaña un particular colaborara de alguna de las formas descritas violaría la Constitución, lo que en la práctica significa que la dinámica política queda proscrita por Constitución.

- Se argumenta que el poder presidencial es tal que en el caso de una campaña de reelección, por principio, existe un desequilibrio entre el candidato Presidente y otros candidatos, en la medida en que nadie es capaz de desafiar el poder presidencial y negarle un aporte cuando se requiera para la campaña. Este argumento es peregrino, ya que depende del buen o mal desempeño del Presidente. Si este ha logrado satisfacer las

expectativas de la ciudadanía es posible que esta lo acompañe en el proceso de reelección, pero si el prestigio del Presidente no es el más alto, por el contrario, es posible que la ciudadanía trate de excluirlo del ejercicio del poder con el fin de buscar alternativas más cercanas a sus expectativas. Lo que se pretende que es una ventaja, en la práctica puede ser un gran peso, en la medida en que el desprestigio en el ejercicio del gobierno es más común que la permanencia de los altos índices de aceptación.

- La propuesta tiene un costo fiscal indeterminado, aspecto que no puede ser mirado con indiferencia por el Legislativo. De otra parte, la fórmula de la financiación política acaba de ser modificada por el Congreso mediante el Acto Legislativo 01 de 2003, y no parece razonable una nueva modificación al sistema de financiación de campañas cuando ese último sistema no se ha comenzado a aplicar.

- Los ponentes consideramos que la financiación mixta aprobada en la última reforma política, con unos topes de gastos razonables que se cumplan de forma estricta, y con la posibilidad de acceder por cuenta del Estado a espacios publicitarios e institucionales en medios de comunicación, constituye un punto medio que permite a las distintas fuerzas políticas contar con unas garantías básicas de participación electoral, sin coartar la iniciativa ciudadana en el ejercicio de su derecho a elegir y de apoyar las actividades de los partidos.

– **Artículo 7º**

También en este artículo hemos encontrado razones para recomendar la supresión del texto aprobado. Consideramos suficiente haber incluido en el artículo 4º que la ley estatutaria regule el derecho de réplica en el contexto de una norma que desarrollará medidas para la competencia igualitaria entre los candidatos a la Presidencia. Con ello se garantiza que las oportunidades de los diversos candidatos dentro de la campaña sean equilibradas, defiriendo a la ley el detalle de los mecanismos para el ejercicio de este derecho. Además, si se revisa el texto aprobado, se encuentra fácilmente que se está restringiendo innecesariamente para el caso de las campañas presidenciales el alcance del texto que en la reforma política aprobada en el año 2003 se había definido en general para el tema del estatuto de la oposición, que está a su vez pendiente de desarrollo legal.

Como conclusión el artículo no aporta nada provechoso para la dinámica política y en cambio introduce conceptos que enrarecen la regulación de las campañas presidenciales, siendo innecesario en la medida que las reglas existentes son suficientemente claras y amplias y lo que requieren es su correcta regulación.

– **Artículo 8º**

Se propone la eliminación de este artículo por las siguientes razones:

Al disponer que en forma obligatoria y vinculante los gastos de inversión incluidos en el presupuesto general de la Nación presentado por el Gobierno al Congreso, recogerá el resultado de las audiencias públicas convocadas por los gobiernos Nacional, Departamentales y del Distrito Capital, y del análisis hecho por el Congreso y las bancadas de cada departamento y de Bogotá, el artículo propuesto, de ser aprobado, tendría graves consecuencias negativas para la inversión pública nacional, la iniciativa del Ejecutivo en el gasto público y la relación entre este y el Legislativo.

- El presupuesto, como reflejo de la tradición democrática occidental, involucra una participación activa de las ramas del poder público y de los órganos autónomos previstos en nuestra Constitución Política. En este sentido, nuestra Carta ha establecido la división funcional entre el Ejecutivo y el Legislativo en la programación y aprobación del acto democrático por excelencia, en la medida en que el Gobierno, como director y responsable del manejo económico, prepara el proyecto respectivo y lo somete a consideración del Congreso, foro en el cual los representantes de la comunidad elegidos por votación popular decretan los gastos.

La conclusión de la redacción propuesta es que el proceso de aprobación de los gastos de inversión incluidos del presupuesto, tendría como protagonistas a las audiencias públicas y a todas las comisiones constitucionales permanentes del Congreso de la República, de manera simultánea, mientras que a quien, en virtud de otras normas

constitucionales, le asiste la responsabilidad de la dirección y manejo de la economía, pasaría a ocupar un papel subsidiario.

- Como corolario de lo anterior, al establecerse los nuevos mecanismos de determinación de los gastos de inversión pública, el Ejecutivo perdería la iniciativa del gasto prevista en la Constitución Política y las leyes que la desarrollan.

Esta propuesta implicaría un cambio significativo en la naturaleza de las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo. La consecuencia práctica del mismo es trasladar la iniciativa del gasto en inversión a un grupo indeterminado, como es la comunidad, desplazando al Congreso y al Ejecutivo.

Al condicionar la facultad constitucional del Ejecutivo para preparar de forma autónoma el presupuesto de gastos de inversión sujetándolo al resultado vinculante de audiencias públicas, se estaría introduciendo al país en un sistema presupuestal indeterminado, con buenas intenciones pero con impredecibles consecuencias.

- El artículo propuesto obligaría a que el proceso de programación del presupuesto se inicie simultáneamente desde el mismo momento en que el Congreso adelanta la aprobación del presupuesto para la vigencia inmediatamente anterior, dado que formular un presupuesto que anualmente sea el resultado de audiencias públicas por cada Departamento y además surta el trámite de discusión en el Congreso de la República y por las bancadas de cada departamento y refleje la política del Gobierno, haría que el proceso de programación sea permanente y no se construya conociendo los resultados del ciclo de ejecución.

- El Presupuesto General de la Nación, como su nombre lo indica, contiene los gastos que el Gobierno Nacional espera realizar en una vigencia fiscal determinada. Con la propuesta se sacrifican los megaproyectos que a nivel nacional se requieren y que van en beneficio de todas las regiones y del país, y por ende de la infraestructura con la que Colombia debe contar para desarrollarse y competir. En efecto, al ordenar que la totalidad de los gastos de inversión se determine en audiencias públicas que serán necesariamente regionales, se sacrifica la inversión en proyectos nacionales.

Es de esperar que dichas audiencias en los departamentos y en el Distrito Capital, decidan sobre inversiones regionales, locales y distritales, como por ejemplo, proyectos de saneamiento básico, vías secundarias y terciarias, distritos de riego. Y es muy probable que las regiones no tendrían interés alguno en financiar proyectos de interés nacional, tales como:

- Proyectos del sector de seguridad y defensa.
- Proyectos del sector de justicia e interior (cárceles, cedulação).
- Proyectos de información oficial básica (censo nacional de población).
- Proyectos de infraestructura (túneles, grandes líneas nacionales de transmisión de energía).
- Proyectos de ciencia y tecnología.
- Al determinar que los gastos de inversión sean definidos en audiencias públicas vinculantes y por las bancadas departamentales y de Bogotá, se corre el riesgo de afectar el mandato que recibió el candidato ganador de las elecciones presidenciales y que se plasma en el Plan Nacional de Desarrollo. Una interpretación estricta del texto, podría implicar una incoherencia frente a las previsiones constitucionales relacionadas con el Plan Nacional de Desarrollo, en especial lo previsto en el artículo 339 de la Constitución Política, puesto que podría entenderse que el Presidente de la República perdería la iniciativa en relación con los gastos de inversión para ejecutar su programa de gobierno.

- Con esta iniciativa, se podrían estar adicionando nuevas inflexibilidades al presupuesto. En el presupuesto de inversión actualmente se incluyen gastos decretados por leyes anteriores (como la ley del plan, por ejemplo); si a esto se le adiciona la obligación de incluir los gastos de inversión decididos en audiencias públicas y analizados por el Congreso y por las bancadas, el resultado sería la mayor dificultad de contar con los recursos que se requerirían para atender otros gastos de inversión esenciales.

- En esencia, la intención del proyecto era que el presupuesto de inversión sea aprobado con el mayor nivel de detalle posible, identificando la asignación del gasto por proyectos y focalizando la inversión en las regiones desde la misma ley de presupuesto. Pero encontramos que esto

es técnicamente contrario a una política presupuestal que propenda a la gestión de lo público, ya que si por alguna circunstancia especial la asignación presupuestal cambia de objeto por necesidad, conveniencia o estrategia institucional, dicha modificación requeriría del trámite ante el Congreso de la República dilatando la ejecución de los recursos y afectando la gestión de las entidades y el beneficio de la población que demanda la acción del Estado.

De otra parte no todo el gasto público es susceptible de identificar y focalizar en la etapa de la programación y aprobación. En algunos casos para definir su aplicación se deben surtir trámites de evaluación y concurrencia de los interesados o posibles beneficiarios, ya que las leyes que han decretado el gasto han fijado esos procedimientos tal es el caso de los subsidios, programas de salud, atención de víctimas de la violencia, desplazamiento forzado, entre otros.

En efecto, existen proyectos cuya ejecución depende de la demanda que se genere a lo largo del proceso de ejecución presupuestal. Dicha demanda está sujeta al cumplimiento de una serie de características técnicas y financieras. Por ejemplo, los proyectos de educación superior (becas, préstamos) y el Fosyga. De aprobarse este artículo, no habría recursos para atender este tipo de iniciativas. Por la naturaleza misma de estos gastos, es necesario y conveniente que para los proyectos existan partidas globales.

– **Artículo 9º**

En virtud de la supresión propuesta para los artículos 5º al 8º del proyecto aprobado en Comisión, se propone que el artículo 9º pase a ser el artículo 5º. En cuanto a su contenido se recomienda que se adopte el texto tal como fue aprobado, pero incluyéndolo como un párrafo del artículo 197 constitucional por estar directamente relacionado con el tema que allí se trata.

– **Artículos 10, 11, 12 y 13**

Finalmente, recomendamos la eliminación de los cuatro artículos relacionados con la reelección de alcaldes y gobernadores introducidos en la Comisión Primera, por las siguientes razones:

– En primer lugar, está en trámite un proyecto sobre el mismo tema, y mientras no se resuelva la suerte de dicha iniciativa no es pertinente incluirla en la reforma que se debate.

– En virtud del artículo 375 de la Constitución cualquier iniciativa de reforma constitucional originada en el Legislativo requiere cuando menos la firma de diez miembros del Congreso. La iniciativa incluida en los artículos que se recomienda no aprobar no contó a su presentación con el apoyo de diez legisladores y en consecuencia está llamada a ser declarada inconstitucional por vicios de trámite en la Corte Constitucional. No se justifica que el Congreso le dedique tiempo y esfuerzo a un debate tan profundo como el que exige el tema de la reelección de alcaldes y gobernadores, cuando existe un grave riesgo de que la iniciativa ya se encuentre viciada, y en cualquier caso no entre a regir nunca por los vicios en su formación.

– Si la voluntad del Congreso es dar vía libre a la reelección lo pertinente es debatir el tema y aprobarlo en un proyecto autónomo, que desde su inicio cumpla con todos los requisitos constitucionales en su formación. Frente a este tema, sobra decirlo, existe un mayor margen de tiempo para su discusión si se tiene en cuenta que la próxima elección territorial se surtirá en el año 2007.

– **Artículo 14.**

Frente al artículo de vigencia no tenemos ninguna modificación.

5. Proposición final

Dese segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2004 Senado, *por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones*, de acuerdo con el pliego de modificaciones adjunto.

Mario Uribe Escobar, Claudia Blum de Barberi, Juan de Jesús Córdoba Suárez, Senadores de la República.

Se autoriza la publicación del anterior informe.

El Presidente,

Luis Humberto Gómez Gallo.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 12 DE 2004 SENADO

por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifícanse los incisos 2º y 3º del artículo 127 de la Constitución Política y adiciónanse dos incisos finales al mismo artículo así:

“A los empleados del Estado que se desempeñen en los órganos judicial, electoral, de control y organismos de seguridad les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. A los miembros de la Fuerza Pública se les aplican las limitaciones contempladas en el artículo 219 de la Constitución”.

“Los empleados no contemplados en esta prohibición solo podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la ley estatutaria”.

“Cuando el Presidente y el Vicepresidente de la República presenten sus candidaturas, solo podrán participar en actividades de carácter político, partidista y electoral, desde el momento de su inscripción”.

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

Artículo 2º. El artículo 197 de la Constitución Política quedará así:

“**Artículo 197.** Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos períodos.

No podrá ser elegido Presidente de la República quien hubiere incurrido en alguna de las causales de inhabilidad consagradas en los numerales 1, 4 y 7 del artículo 179, ni el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los siguientes cargos:

Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado o del Consejo Superior de la Judicatura, miembro del Consejo Nacional Electoral, Ministro del Despacho, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Director de Departamento Administrativo, Comandante de las Fuerzas Militares o Director General de la Policía”.

Artículo 3º. El artículo 204 de la Constitución Política quedará así:

“**Artículo 204.** Para ser elegido Vicepresidente se requieren las mismas calidades que para ser Presidente de la República.

El Vicepresidente podrá ser reelegido para el período siguiente si integra la misma fórmula del Presidente en ejercicio.

El Vicepresidente podrá ser elegido Presidente de la República para el período siguiente cuando el Presidente en ejercicio no se presente como candidato”.

Artículo 4º. Adiciónanse al artículo 152 de la Constitución un literal f) y un párrafo transitorio así:

“**f)** Un sistema que garantice la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República”.

“**Parágrafo transitorio.** El Gobierno Nacional presentará, antes del primero de marzo de 2005, un proyecto de ley estatutaria que desarrolle el literal f) del artículo 152 de la Constitución y regule además, las siguientes materias: Garantías a la oposición, participación en política de servidores públicos, derecho al acceso igualitario a los medios de comunicación social del Estado, financiación de las campañas presidenciales y derecho de réplica.

El proyecto será presentado con mensaje de urgencia y podrá ser objeto de mensaje de insistencia si fuere necesario.

El Congreso de la República expedirá la ley estatutaria antes del 20 de junio de 2005. Se reducen a la mitad los términos para la revisión previa

de exequibilidad del proyecto de ley estatutaria, por parte de la Corte Constitucional.

Si el Congreso no expidiera la ley en el término señalado o el proyecto fuere declarado inexecutable por la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, en un plazo de dos (2) meses reglamentará transitoriamente la materia.

El control de constitucionalidad del acto expedido de conformidad con el inciso anterior estará a cargo de la Corte Constitucional, siguiendo el trámite de control posterior establecido en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución”.

Artículo 5°. Adiciónase un párrafo nuevo del artículo 197 así:

“Parágrafo. Los gobernadores y alcaldes en ejercicio podrán inscribirse como candidatos a la Presidencia y a la Vicepresidencia de la República de conformidad con lo que establezca la ley estatutaria”.

Artículo 6°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Mario Uribe Escobar, Claudia Blum de Barberi, Juan de Jesús Córdoba Suárez, Senadores de la República.

TEXTO APROBADO POR LA COMISION PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 12 DE 2004 SENADO

por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 127 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 127. *Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones legales.*

A los empleados del Estado que se desempeñen en los órganos judicial, electoral y de control, les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio.

Los empleados no contemplados en esta prohibición solo podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la ley estatutaria.

La utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política constituye causal de mala conducta.

Cuando el Presidente y Vicepresidente de la República postulen su candidatura para un período presidencial sucesivo, podrán participar en actividades de carácter político, partidista y electoral. Ejercerán dicho derecho durante los sesenta días anteriores a la elección de Presidente y Vicepresidente de la República.

Para su campaña, el Presidente y el Vicepresidente no podrán utilizar bienes del Estado o recursos del erario público, distintos a aquellos que se adjudiquen en igualdad de condiciones a todos los candidatos en los términos que señale la ley estatutaria. Se exceptúan aquellos bienes destinados al cumplimiento de las funciones propias de sus cargos y a su protección personal.

Artículo 2°. El artículo 197 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 197. *Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos períodos, sean estos consecutivos o no.*

No podrá ser elegido Presidente de la República quien hubiere incurrido en alguna de las causales de inhabilidad consagradas en los numerales 1, 4 y 7 del artículo 179, ni el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los siguientes cargos:

Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, o de la Corte Constitucional, Consejero de Estado o miembro del Consejo Nacional Electoral, o del Consejo Superior de la Judicatura, Ministros del Despacho, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Director de Departamento Administrativo, Gobernador de Departamento o Alcalde Mayor de Bogotá, los miembros de la Fuerza Pública.

Artículo 3°. El artículo 204 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 204. *Para ser elegido Vicepresidente se requieren las mismas calidades que para ser Presidente de la República.*

El Vicepresidente podrá ser elegido como tal para el período consecutivo, siempre que lo sea en la misma fórmula por la cual fue elegido.

El Vicepresidente podrá ser elegido Presidente de la República para el período consecutivo cuando el Presidente en ejercicio no sea candidato a la Presidencia.

Artículo 4°. *Transitorio.* Mediante ley estatutaria, el Congreso de la República establecerá un sistema que garantice la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República. La Ley Estatutaria reglamentará, entre otros, las garantías a la oposición, la participación en política de los Servidores Públicos, el derecho al acceso igualitario a los medios de comunicación del Estado, la financiación igualitaria de las campañas electorales y el derecho a réplica frente a afirmaciones de los funcionarios del Gobierno Nacional. El Gobierno presentará, antes del primero de marzo de 2005, el proyecto de ley estatutaria, con mensaje de urgencia e insistencia si fuere necesario. El Congreso de la República expedirá la ley estatutaria antes del 20 de junio de 2005.

Para los efectos de la ley estatutaria a la que se refiere este artículo, se reducen a la mitad todos los términos del trámite de control previo de constitucionalidad que hace la Corte Constitucional.

Si la ley estatutaria no entrare en vigencia dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del presente acto legislativo, el Consejo de Estado, oído previamente el Consejo Nacional Electoral, expedirá en un plazo adicional de dos meses un acto que regule en forma transitoria la materia, cuyo control de constitucionalidad estará a cargo de la Corte Constitucional en los términos del numeral 4 del artículo 241 de la Constitución.

Artículo 5°. Prohíbese toda forma de adjudicación directa de contratos en la Administración Pública, salvo en los casos que establezca la ley estatutaria.

Artículo 6°. El artículo 109 de la Constitución Nacional tendrá un inciso adicional así:

“El Estado financiará la totalidad de los gastos de las campañas para Presidente de la República. Prohíbese cualquier donación que tenga origen distinto”.

Artículo 7°. El derecho de réplica consagrado en el artículo 112 de la Constitución procederá frente a pronunciamientos realizados en los medios de comunicación del Estado por el Presidente de la República, en los términos y en los casos que establezca la ley estatutaria.

Esta réplica la podrán ejercer voceros de partidos o movimientos políticos que hubieran obtenido en elecciones presidenciales o de Congreso el porcentaje mínimo de votación que defina la ley estatutaria”.

Artículo 8°. Los gastos de inversión incluidos en el Proyecto de Presupuesto presentado al Congreso por el Gobierno Nacional recogerán el resultado de Audiencias Públicas convocadas por los Gobiernos Nacional, Departamentales y del Distrito Capital, y del análisis hecho por el Congreso y las bancadas de cada departamento y Bogotá. El presupuesto no incluirá partidas globales, excepto las necesarias para atender emergencia y desastres y las demás que determine la Ley Orgánica de Presupuesto.

La Ley Orgánica de Presupuesto reglamentará lo relativo a las Audiencias dispuesto en este artículo que se aplicará igualmente a la elaboración y aprobación del presupuesto en las entidades territoriales.

Artículo 9°. Los gobernadores y alcaldes en ejercicio podrán inscribirse como candidatos a la Presidencia y a la Vicepresidencia de la República.

Artículo 10. 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 periodos institucionales de cuatro (4) años y 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.

Artículo 11. El artículo 314 de la Constitución Política 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 periodos institucionales de cuatro (4) años, y 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 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 12. 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 una junta administradora elegida popularmente para periodos de cuatro (4) años que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el concejo distrital, atendida la población respectiva.

La elección de Alcalde Mayor, de concejales distritales y de ediles se hará en un mismo día por periodos de cuatro (4) años y el alcalde 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.

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

Artículo 13. El artículo 328 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 328. El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta conservarán su régimen y carácter.

Los alcaldes distritales serán elegidos popularmente para periodos institucionales de cuatro (4) años y podrán ser reelegidos para el período siguiente.

Artículo 14. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2004 Senado, por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones, según consta en el Acta de la Comisión Primera de Senado de la República número 33, con fecha 29 de abril de 2004.

Ponentes:

Mario Uribe Escobar (Coord.), Claudia Blum de Barberi, Juan de Jesús Córdoba S. Senadores.

El Presidente,

Luis Humberto Gómez Gallo.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

CONTENIDO

Gaceta número 176 - Viernes 7 de mayo de 2004
SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones y texto aprobado por la Comisión Primera del honorable Senado de la República al proyecto de Acto legislativo número 12 de 2004 Senado, por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones. 3