



REPUBLICA DE COLOMBIA



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIII - Nº 483

Bogotá, D. C., martes 31 de agosto de 2004

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
[www.secretariosenado.gov.co](http://www.secretariosenado.gov.co)ANGELINO LIZCANO RIVERA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA  
[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 102 DE 2004 SENADO

*por la cual se convoca a una Asamblea Constituyente.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Convocatoria.* Convócase al pueblo colombiano para que en desarrollo del artículo 376 de la Constitución Política, decida si convoca una Asamblea Constituyente para que adopte una reforma constitucional que sustituya el régimen de gobierno presidencial por uno parlamentario.

Artículo 2°. *Competencia.* La competencia de la Asamblea Constituyente será sustituir el régimen presidencial por un régimen parlamentario, para lo cual podrá modificar los artículos relacionados con las Ramas Ejecutiva y Legislativa del Poder Público, el Sistema Electoral, la Organización Territorial en cuanto se decida que el sistema parlamentario debe adoptarse en las entidades territoriales y los mecanismos de participación ciudadana.

Artículo 3°. *Número de delegatarios.* La Asamblea Constituyente estará conformada por 35 delegatarios.

Artículo 4°. *Sistema de elección.* Los delegatarios de la Asamblea Constituyente serán elegidos por votación directa, de listas únicas cerradas que presenten los partidos o movimientos políticos, que se escrutará mediante el sistema de cifra repartidora.

Artículo 5°. *Fecha de iniciación.* La Asamblea Constituyente se instalará con la presencia del Presidente de la República sin que esta ceremonia sea esencial para que inicie sus deliberaciones y adopte las decisiones que corresponde, dentro del mes siguiente a su elección.

Artículo 6°. *Periodo.* La Asamblea Constituyente sesionará durante tres meses.

Artículo 7°. *Lugar.* La Asamblea Constituyente sesionará en la ciudad de Bogotá.

Artículo 8°. *Régimen.* A los delegatarios a la Asamblea Constituyente se les aplicará el mismo régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses de los Congresistas.

Artículo 9°. *Presupuesto.* El Gobierno Nacional hará los traslados presupuestales necesarios para el funcionamiento de la Asamblea Constituyente.

Artículo 10. *Vigencia de la ley.* La presente ley rige a partir del momento de su promulgación.

*Juan Fernando Cristo, Camilo Sánchez Ortega, Juan Manuel López Cabrales, Senadores de la República; Joaquín José Vives, Representante a la Cámara.*

#### EXPOSION DE MOTIVOS

En Colombia el sistema presidencial ha fracasado. En esto coinciden políticos, académicos y líderes de opinión de todos los sectores de la sociedad, dentro de quienes se destaca el ex Presidente Alfonso López Michelsen, quien revivió la idea de establecer un sistema parlamentario en el país. Mucho se ha escrito sobre las diferencias entre ambos sistemas de gobierno, razón por la cual en la presente exposición de motivos tan solo haremos una presentación sobre las diferencias fundamentales entre los dos sistemas de gobierno.

Una de las características del sistema presidencial es que la figura del Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno son ejercidas por una misma persona, quien es el líder de la Rama Ejecutiva y le corresponde el manejo de los asuntos de la administración del Estado. A este dignatario se le conoce como el Presidente, quien es elegido mediante sufragio directo por un período fijo y determinado. En este sistema de gobierno la función legislativa le corresponde a una asamblea también elegida de forma directa, fija y determinada. Dichas elecciones son llevadas a cabo en períodos distintos, por lo que son distintos sectores de la sociedad los que participan en las mencionadas elecciones. Por consiguiente, los conflictos entre ejecutivo y legislativo son permanentes, lo que lleva a que el ejecutivo, casi siempre, se tenga que valer de métodos perversos para lograr las mayorías en el Congreso que le permitan cumplir su programa de gobierno.

El sistema parlamentario se diferencia del presidencial en varios aspectos. Para empezar, las calidades de Jefe de Estado y de Jefe de Gobierno son ostentadas por personas diferentes. Al Jefe de Estado se le asignan funciones protocolarias y en algunos casos decorativas. Por el contrario, el Jefe de Gobierno es quien tiene a su cargo la dirección de todos los aspectos de la Administración Pública. Este dignatario es un líder surgido del partido o de la coalición que haya conseguido la mayoría en el Parlamento. En este régimen político el ejecutivo está integrado por él y por un gabinete cuyos miembros

proviene del partido o la coalición mayoritaria, los cuales, por lo general, también son miembros del parlamento. En otras palabras, la mayoría parlamentaria es al mismo tiempo la Rama Ejecutiva.

Otra figura que caracteriza al sistema parlamentario es la del voto de censura o el de la negativa para darle el voto de confianza a la mayoría en el gobierno. Esta situación se presenta cuando el gobierno ha perdido el apoyo del parlamento, en donde este se disuelve y se convoca a nuevas elecciones. El escenario descrito permite que los gobiernos puedan ser removidos en cualquier momento o que los buenos gobiernos se mantengan por largos períodos.

De manera que algunas de las ventajas del sistema parlamentario sobre el presidencial son las siguientes:

- Gobiernos con mayorías parlamentarias, lo que redundaría en mayor capacidad de gobierno.
- Mayor fuerza de los partidos políticos.
- Mayor fuerza para enfrentar las crisis de credibilidad.
- Promoción de alternativas de oposición.
- No hay períodos fijos de gobierno.

El cambio en la Constitución que se requiere para implantar el sistema parlamentario implica una reforma estructural de la Constitución actual. Como se vio, esencialmente el cambio propuesto conllevaría a concebir de manera radicalmente distinta las formas de elección y coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo, temas fundamentales de la actual Constitución.

La importancia de dichas disposiciones constitucionales nos llevaron a preguntarnos sobre qué consideraciones políticas y jurídicas debíamos tener en cuenta para elegir el mecanismo de reforma constitucional idóneo para cambiar las disposiciones que se tendrían que reformar. Atendiendo a dichas consideraciones, la respuesta a este interrogante fue una Asamblea Constituyente convocada especialmente para pasar de un sistema presidencial a uno parlamentario.

En cuanto a las motivaciones políticas, consideramos que se requeriría mucha legitimidad y debate público para llevar a cabo esta radical transformación. Una reforma a través de un acto legislativo no cumpliría con ninguno de tales requisitos.

En cuanto a las razones jurídicas, nos apoyamos principalmente en la interpretación de los alcances de la Sentencia C-551 de 2003 de la Corte Constitucional. En esta providencia se revisó la constitucionalidad de la Ley 796 de 2003 por la cual se convocaba a un referendo. Allí se hizo una distinción entre los conceptos de *modificación* y *sustitución* de la Constitución. En general, la Corte consideró que las *modificaciones* son reformas a la Constitución del constituyente derivado que no implican cambios en los principios fundamentales de la Carta consagrados por el constituyente primario, mientras que las *sustituciones* son, por el contrario, cambios fundamentales en tales principios llevados a cabo también por el constituyente derivado. En esa providencia la Corte manifestó su intención de evitar sustituciones a la Constitución.

Para hacer los cambios fundamentales que la Constitución requiere para la implantación de un sistema parlamentario en Colombia, la Corte Constitucional parece haber sugerido que vía idónea es recurrir al constituyente primario, a través de una Asamblea Constituyente, mecanismo consagrado en los artículos 374 y 378 de la Constitución vigente.

No creemos que un referendo sea una alternativa adecuada, tanto por razones jurídicas como prácticas. Frente a las primeras, este mecanismo de participación, a pesar de su participación popular, no es una expresión política del constituyente primario, por lo que sería altamente probable que fuera declarado inconstitucional en su correspondiente revisión de constitucionalidad. En cuanto a las consideraciones de orden práctico, ya se vio en las votaciones de

septiembre de 2003 que un referendo no puede ser tan complejo y con tantas disposiciones como las que se requerirían para pasar a un régimen parlamentario.

Así las cosas, teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, los suscritos Senadores hemos decidido convocar al pueblo colombiano para que se decida si quiere que se convoque una Asamblea Constituyente que tenga como *único* objetivo el de reformar la Constitución en los aspectos necesarios para implantar un sistema parlamentario en la República de Colombia.

*Juan Fernando Cristo Bustos, Camilo Sánchez Ortega, Juan Manuel López Cabrales*, Senadores de la República; *Joaquín José Vives Pérez*, Representante a la Cámara.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General

(artículos 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 30 del mes de agosto del año 2004 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 102 de 2004 con todos los requisitos constitucionales y legales, por los honorables Senadores *Juan Fernando Cristo, Camilo Sánchez Ortega, Juan Manuel López Cabrales* y por el honorable Representante *Joaquín José Vives*.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., agosto 30 de 2004

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 102 de 2004 Senado, *por la cual se convoca a una asamblea constituyente*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE

SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., agosto 30 de 2004

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Luis Humberto Gómez Gallo.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NUMERO 103 DE 2004 SENADO**

*por la cual se crea el Fondo Privado Nacional del Notariado Subsidiado.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Créase el Fondo Privado Nacional del Notariado Subsidiado, con personería jurídica, de derecho privado con objeto de mejorar las condiciones reales económicas de los Notarios subsidiados.

Artículo 2°. El Notariado es un servicio público que tiene a su cargo la Función Notarial, se presta por los Notarios que son particulares a los que el Estado por colaboración les encarga el ejercicio de la fe notarial.<sup>1</sup>

Artículo 3°. La remuneración de los Notarios como particulares la constituyen las sumas que reciban de los usuarios por la prestación de sus servicios, de acuerdo con las tarifas legales y por los subsidios que les fije la ley o la Superintendencia de Notariado y Registro según el caso.

Artículo 4°. *Ingresos y recursos.*

1. El Fondo Privado Nacional del Notariado Subsidiado se formará y mantendrá con los actuales recursos existentes en el Fondo Cuenta Especial, que actualmente administra y es ordenador del Gasto la Superintendencia de Notariado y Registro.

2. De los recaudos fijos que ordene el Decreto de tarifas de los usuarios, por cada escritura que autorice con destino al Fondo Privado Nacional del Notariado Subsidiado.

3. Fondo Privado Nacional del Notariado Subsidiado. Se formará y mantendrá con los aportes que deberán hacer de sus ingresos todos los Notarios del país en proporción al número de escrituras que autoricen en sus despachos, en la forma que disponga el Gobierno Nacional y los aportes especiales o valor excedente, al valor máximo de cobro de derechos notariales percibidos por el notario por cada escritura en la forma que disponga el Gobierno Nacional.

4. Los aportes que reciba del Gobierno Nacional o de particulares. Los aportes del Gobierno Nacional podrán cubrirse mediante recursos ordinarios del presupuesto, o de recaudos especiales en la tarifa notarial.

5. El Gobierno Nacional fijará la suma que deben pagar los usuarios.

Artículo 5°. *Organos de dirección.* El Fondo Privado Nacional del Notariado Subsidiado tendrá los siguientes órganos de dirección:

Asamblea General, Junta Directiva, Gerente, Auditoría Permanente. El Fondo Privado Nacional del Notariado estará administrado por una junta directiva compuesta por un presidente, un vicepresidente, un secretario, un tesorero, un fiscal y dos vocales de los anteriores serán cuatro de tercera categoría y tres de segunda categoría todos subsidiados.

La elección de los miembros de la junta directiva será por asamblea general, todos los notarios subsidiados podrán participar en sus deliberaciones y a votar en ella. El voto de cada notario equivaldrá a uno por cada quien y las decisiones de acuerdo con las normas legales serán obligatorias para todos. El quórum deliberatorio y decisorio será con la asistencia de la mitad más uno del total de notarios subsidiados.

La asamblea general es el órgano de dirección de la persona jurídica y tendrá como funciones básicas las siguientes:

1. Nombrar y remover libremente el gerente, que será el representante legal y a su suplente, que podrán ser o no notarios, para períodos determinados de un año.

2. Aprobar o improbar los estados financieros y presupuesto anual de ingresos y gastos.

3. Aprobar el presupuesto anual del Fondo.

4. Nombrar la auditoría permanente.

5. Darse sus propios estatutos directamente o delegar a la junta directiva o por una comisión designada para el efecto.

Artículo 6°. *Objetivos.* Son objetivos del Fondo Privado Nacional del Notariado Subsidiado los siguientes:

1. Mejorar las condiciones económicas de los notarios subsidiados.

2. Mejorar las condiciones de seguridad social de los notarios subsidiados.

3. Mejorar la dotación en planta física, técnica y de comunicaciones de los notarios subsidiados.

4. El Fondo Privado Nacional del Notariado Subsidiado propenderá al mejoramiento del nivel profesional de los Notarios subsidiados, la capacitación y divulgación del derecho Notarial y del derecho cuyas materias sean relacionadas o afines con la función Notarial, en los términos que establezca la junta directiva.

a) En función capacitadora podrá tener, como beneficiarios los Notarios no subsidiados y el personal de la Superintendencia de Notariado y Registro previo estudio y determinación y requisitos que fije de la junta directiva;

b) El Fondo Privado Nacional del Notariado propenderá a la capacitación del personal a cargo o dependiente del notario subsidiado;

c) El Fondo Privado Nacional del Notariado propenderá a la divulgación en general del derecho notarial.

Artículo 7°. Los notarios subsidiados crearán bajo su responsabilidad los empleos que requiera el eficaz funcionamiento de las oficinas a su cargo. Los notarios subsidiados pagarán del subsidio y de los recursos que perciban de los usuarios por concepto de derechos notariales que autoriza la ley:

1. La dotación y sostenimiento de sus respectivas oficinas.

2. Las asignaciones salariales y demás prestaciones sociales y obligaciones laborales que imponga la ley.

Artículo 8°. Los empleados o subalternos de los notarios se registrarán sus derechos laborales por el Derecho Sustantivo del Trabajo propio de los empleados de particulares.

Artículo 9°. El Fondo Privado Nacional del Notariado Subsidiado realizará los estudios necesarios para determinar técnicamente y su correspondiente actualización:

1. Qué personal, cuánto personal, con qué grado de capacitación tendrá cada empleado, y determinará una escala justa salarial mínima del personal a su cargo.

2. Qué infraestructura mínima deberá contar, mobiliaria, técnica, en computación, en comunicaciones y de planta física, acorde con los múltiples servicios que tiene la fusión notarial.

3. Determinará las prestaciones mínimas a que tiene derecho el personal a cargo del notario.

Parágrafo. La Superintendencia de Notariado y Registro por medio de instrucciones administrativas, en concordancia con la junta directiva Fondo Privado Nacional del Notariado, velará por el cumplimiento cabal de estas obligaciones.

Artículo 10. El Fondo Privado Nacional del Notariado por medio de su junta directiva establecerá, después de estudios técnicos y de un proyecto, podrá destinar un porcentaje complementario al subsidio que se destinará para el cumplimiento de los fines de los artículos 6° a 9°, el cual podrá ejecutar o llevar a cabo directamente, por orden a terceros o por compromiso a cargo del notario subsidiado, y siempre con los controles de auditoría en cada caso sin perjuicio de las facultades de control y vigilancia que ejerce la Superintendencia de Notariado y Registro.

Artículo 11. Otras Funciones del Fondo Privado Nacional del Notariado Subsidiado son:

1. Contribuir con Recursos en concordancia con la Superintendencia de Notariado y Registro para los concursos al ingreso a la Carrera Notarial.

<sup>1</sup> Sentencia C-741 de 1998. M. P. Alejandro Martínez Caballero – Nos. 7 a 9 deja a la ley la determinación de la naturaleza jurídica de los notarios. Sentencia C-181/97 y C-093/98 Fabio Morón Díaz, que los Notarios son particulares a quienes se les ha delegado el servicio público notarial.

2. Subsidios especiales para aquellos notarios afectados por catástrofes y calamidades.

3. Adecuación del archivo notarial para su traslado al Archivo General de la Nación.

4. Atender los gastos que demande la impresión y distribución de los folios que requiere el registro civil de las personas.

5. Atender los gastos del papel notarial conforme a las especificaciones y su distribución.

Artículo 12. El presente articulado rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial la Ley 29 de 1973, los Decretos 1672 de 1997, 1890 de 1999 y el numeral 3 del artículo 4° del Decreto 0302 de 2004.

De los honorables Senadores,

Atentamente,

Javier E. Cáceres Leal,  
Senador de la República.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

#### Primero. Introducción.

*El Notariado Subsidiado es el que presta su ministerio en los municipios colombianos, pero no dentro de los municipios privilegiados del país, sino dentro de los municipios que sufren la presencia viva de los gestores de violencia, por eso como Senador de la República, tengo la convicción de que son dos países distintos, en los que se ofrece el servicio notarial. Uno el Notariado que se vive en las ciudades capitales o municipios privilegiados (con altos ingresos, asesores e infraestructura), y otro el Notariado que se vive en el resto del territorio nacional (sin recursos, sin personal, sin asesores, sin infraestructura, sin vacaciones, sin primas de mitad de año y fin de año, sin seguridad social, sin aportes pensionales, sin cesantías, sin prestaciones, con mayores riesgos); sin olvidar los últimos cinco (5) años con una depresión económica incontrolable, con el efecto inherente de haber caído en el círculo vicioso entre violencia y crisis económica.*

Es preciso que los Notarios subsidiados puedan convertirse en un liderazgo de reconstrucción después de 50 años de violencia, inacabada, porque es ahora cuando debemos involucrar todos los gestores de paz en ser formadores del tejido social, debemos ser creativos en comprometer a todos en desarrollo de nuevas fórmulas que sean talanquera de la descomposición social y de la pobreza que sufre la región en el país.

El notariado es consciente de la apremiante e importante misión, pero el notariado también es consciente de que después de 30 años de vigencia de la Ley 29 de 1973, la experiencia nos demuestra que ha sido muy poco el avance obtenido y que con los actuales instrumentos nunca llegaremos a los resultados deseados, por ello presta su misión sin infraestructura, sin prestaciones, sin personal, sin primas, sin seguridad social, sin pensión, sin cesantías, sin seguro de vida, de aquí la necesidad de actualizar los instrumentos con base en los cuales actúa, para realmente mejorar las condiciones reales de vida, del notario subsidiado como la infraestructura física, humana y técnica del servicio en todo el país y para lograrlo requiere hoy el instrumento legal y el marco sobre los cuales debe actuar y renovar su compromiso.

Con el subsidio recibido mensualmente (además casi siempre de manera tardía), deben sufragar gastos generales, de personal, fiscales y de inversión entre otros: Servicios públicos, arriendos, útiles de oficina, correos, transportes, aseo, internet, mantenimiento local y equipos entre otros, adquisición de muebles y equipos, gastos de cafetería, etc.

En Colombia existen en la actualidad aproximadamente 500 notarías subsidiadas que representan más o menos el 65% del total de notariado.

El colombiano en general ha sufrido la pérdida de confianza en las instituciones, en las autoridades, en la justicia, esto hace necesario fortalecer las instituciones que conservan credibilidad y dentro de ellas se encuentra el notariado, esta es de las instituciones en las que los ciudadanos todavía creen.

Vemos con preocupación el hecho de que los notarios subsidiados estamos en el momento y la condición de reconocer nuestras falencias, pero también de tener mayoría de edad para identificar nuestras posibilidades, pues somos nosotros los que sufrimos las privaciones de todo orden, en municipios llenos de necesidades insatisfechas las que podríamos demostrar con infinidad de estadísticas, las que no estamos en el deber de probar porque son hecho notorio y que son el principal foco de violencia,

Ahora bien, el Fondo Cuenta Nacional del Notariado administrado actualmente por la Superintendencia de Notariado y Registro cuenta anualmente con un ingreso que fluctúa entre 25 mil y 35 mil millones anuales, de los cuales por ser recursos particulares, no deben ingresar al presupuesto nacional, como hasta ahora, que ocurre contablemente por la intervención de la citada entidad ordenadora del gasto, pero en últimos estáticos recursos, dado que los excedentes han sido acumulados por varios años de 138 millones y llevan varios años en títulos CDT como los mismos años, sin cumplir su finalidad y satisfacer las necesidades de para quienes fueron creados, SE ACLARA: tales dineros no cumplen ninguna función administrativa, es decir, que el Estado no le traslada al Fondo Notarial ninguna función, función pública o servicio público, tales dineros tienen destinación específica.

*Un principio fundamental de la economía es que las actividades que conllevan mayor riesgo, deben obtener mayor remuneración.*

*Este panorama hace que hoy sea de gran importancia, la necesidad inaplazable de fortalecer en la otra Colombia, las instituciones en las que los ciudadanos todavía creen y ello ocurre con el notariado subsidiado, que es fuente creadora de credibilidad y puede llegar a ser gestor de paz, como importante colaborador de la justicia; por todo esto debe el Estado, el Gobierno y hoy el Congreso, permitir que se fortalezca el notariado de provincia, con el compromiso de fomentar su desarrollo con herramientas sólidas, que le permitan al notariado regional contribuir con la sagrada misión de hacer que todos los colombianos volvamos a creer, contribuyendo objetivamente con una idónea gestión en apoyo a los grandes intereses y metas nacionales.*

*Pero lo aquí dicho no llegara nunca a feliz término, sino permitiendo que el notariado subsidiado, que es el que sufre sus necesidades y que a pesar de las adversidades (violencia y crisis económica), cumple día a día, dado que frente al dolor ajeno es fácil decir, "lo comprendo", pero otra cosa bien distinta es vivirlo y superarlo. El Notariado de las ciudades capitales o de los municipios privilegiados no se entera y no le importan las vicisitudes que viven sus colegas de pueblo.*

*El Notariado de las capitales, desde hace treinta (30) y más años forma parte del Consejo Asesor del Fondo de Notariado, dirigiéndolo y dándole destino de acuerdo con su querer y criterio a los dineros del Fondo; pero es hora de que el Notariado de los municipios pequeños, que el Notariado de provincia, que el Notariado Subsidiado, asuma esta responsabilidad, su libertad, su liderazgo, es hora de que administre sus propios recursos y me refiero al hoy Fondo Cuenta Especial de Notariado, debe desde ya el Notariado Subsidiado tener su propia junta directiva integrada en su totalidad por Notarios Subsidiados, que creen sus propios estatutos o reglamento, que tengan de forma democrática unas elecciones que fijen su junta directiva, que sea la que dé las pautas de los recursos, nombrando un gerente mediante asamblea general, que tengan a su cargo un personal, una responsabilidad administrativa, contable y de ejecución.*

*El exagerado centralismo ha producido en la organización notarial, efectos negativos, ellos son explicados por el Profesor Libardo Rodríguez, quien argumenta a favor de la descentralización, en los siguientes términos: “Tiene, por una parte, un fundamento de convivencia, en el sentido que se considera que es favorable a la comunidad tener capacidad para resolver sus propios asuntos y no que ellos les sean resueltos directamente por el Estado”. “Por otra parte, también tiene fundamento político, en cuanto es manifestación de la democracia en la medida en que permite a las comunidades su autogobierno” (Derecho Administrativo, General y Colombiano, Libardo Rodríguez R., 13ª Págs. 53 a 57, Editorial Temis, Bogotá - Col. 2002).*

*Ahora es necesario hacernos la siguiente pregunta: ¿Es posible la administración de los recursos objeto del presente proyecto de ley, según el origen de los mismos? Responderemos que sí, porque bien sabido es que los ingresos de los Notarios, provienen de los usuarios y son de origen totalmente de naturaleza particular y ello lo prevé la ley; entre otras normas artículo 229 Decreto-ley 960 de 1970, artículo 2º Ley 29 de 1973, y por ello no tienen la categoría de fondos públicos.*

*Y asimismo, la Ley 29 de 1973 al crear el Fondo Nacional del Notariado, fijó la obligación de los Notarios de generar recursos para la vida de la institución, y son unos llamados recaudos y otros aportes; los primeros los provenientes de los usuarios y los segundos de los mismos Notarios por cada escritura pública que autoricen, todo esto para cumplir con su filosofía “MEJORAR LAS CONDICIONES ECONOMICAS DE LOS NOTARIOS DE BAJOS INGRESOS, DE LOS NOTARIOS SUBSIDIADOS”, las que después de treinta (30) años de vigencia, llegamos a la conclusión que muy poco han mejorado. Hemos planteado el origen de los recursos ahora por el destino de los mismos, diremos con toda seguridad que no cumplen lo que técnicamente llama “función administrativa”, es decir, que el Estado no le traslada al Fondo Notarial ninguna función que el Estado deba desempeñar o Servicio público esté por satisfacer. Por estas elementales razones, no es lógico darles a estos dineros el trato de recursos públicos como hasta hoy sucede. El señor Superintendente de Notariado y Registro es el ordenador del gasto, con el deber de realizar un presupuesto de ingresos y gastos con los correspondientes engorrosos trámites ante el Ministerio de Hacienda; ahora bien, si seguimos como hasta ahora, se deben incluir los ingresos de los Notarios de las ciudades principales, por ejemplo, de Bogotá, incluirlos en el presupuesto y con el mismo procedimiento y a primera vista nos parece absurdo.*

*Obviamente, debemos entonces concluir que es el momento de crear una organización para que los recursos tengan al fin el objetivo propuesto desde el año 1973, y de forma práctica, ágil, sin engorrosas autorizaciones, o trámites innecesarios, con un reglamento o estatutos de origen privado con severo control de auditoría interna y externa, esta última a cargo de la Superintendencia de Notariado y Registro.*

*La única forma de proyectar el Notariado de provincia con proyección al tercer milenio con perspectivas a la firma electrónica y demás avances que desconoce, y esto es dándole su autonomía, por eso rogamos por mejorar hacia un futuro, que todos queremos construir, pero solo si nos dan la oportunidad. Esto además con toda certeza abona el terreno para un Notariado entregado al compromiso de cumplirle al Estado y a nuestra sociedad con contribuciones serias, concretas, que desarrollen la región en Colombia, por el liderazgo natural e innegable que tiene el Notario arraigado en cada uno de nuestros municipios, que canalizado correctamente serian invaluable los frutos para bien de todos.*

*Honorables Senadores, el Notariado Subsidiado, el Notariado de provincia, el Notariado de los pequeños municipios, hoy está suficientemente preparado para proyectar y dirigir sus propios destinos.*

## **Segundo. Reseña histórica de creación y supresión posterior del Fondo Nacional de Notariado**

*2.1. El Fondo de Notariado fue creado como un establecimiento público de conformidad con el artículo 9º de la Ley 29 de 1973, cuyo texto es el siguiente:*

*“Artículo 9º. Créase el Fondo Nacional de Notariado, con personería jurídica, con objeto de mejorar las condiciones económicas de los Notarios de insuficientes ingresos, y de propender a la capacitación de los Notarios y la divulgación del derecho notarial, en la forma y término que establezca la junta directiva de dicho fondo.*

*Existió y cumplió su objetivo durante 24 años. (1974 a 1997).*

*Por artículo 1º del Decreto 1672 de 27 de junio de 1997, expedido por el Gobierno Nacional se ordenó su supresión y liquidación del Fondo Nacional de Notariado, el texto es el siguiente:*

*“Artículo 1º. Supresión y liquidación. Suprimase, a partir de la fecha de publicación del presente decreto, el Fondo Nacional del Notariado “Fonannot”, establecimiento público de orden nacional adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho, creado por la Ley 29 de 1973 y organizado por el Decreto 27 de 1974...”*

### **Tercero. Administración.**

*3.1. El artículo 10 de la Ley 29 de 1973 establecía: “El Fondo Nacional del Notariado estará administrado por una Junta Directiva compuesta por el Ministerio de Justicia o su delegado quien la presidirá, por el Superintendente de Notariado y Registro, el Presidente del Colegio de Notarios y un Notario de Tercera categoría elegido por ellos”.*

### **Actual administración:**

*El artículo 5º del Decreto 1672 de 1997 citado ordena:*

*“Artículo 5º. **Traspaso de bienes.** Los recursos actualmente destinados a mejorar las condiciones económicas de los Notarios y a la divulgación del derecho notarial, de que trata el artículo 11 de la Ley 29 de 1973 y concordantes, serán administrados por la Superintendencia de Notariado y Registro a través de un fondo o un sistema especial de manejo de cuenta sin personería jurídica, estructura administrativa ni planta de personal propia. El traspaso definitivo de estos recursos, deberá estar concluido antes del 31 de octubre de 1997”.*

*“El fondo será administrado por el Superintendente de Notariado y Registro, quien podrá delegar esta función en el Secretario General, con la asesoría de un Consejo integrado por: El Ministro de Justicia y del Derecho, o su delegado quien lo presidirá; el Presidente del Colegio de Notarios o su delegado; un Notario de Tercera Categoría o su suplente, elegido por los de su misma categoría. El Consejo adoptará su propio reglamento para la toma de decisiones.*

*El Superintendente de Notariado y Registro será el representante legal del Fondo y ordenador del gasto.*

*“Los bienes muebles que pertenecen al Fondo Nacional de Notariado, Fonannot, en liquidación pasarán a la Superintendencia de Notariado y Registro”.*

*“Los bienes inmuebles que pertenecen al Fondo Nacional de Fonannot, en liquidación pasarán al Instituto Nacional penitenciario y Carcelario, Inpec, para el desarrollo del Programa de Prevención Integral de la Drogadicción en el Sistema Penitenciario Colombiano”.*

### **Cuarto. Patrimonio.**

*Los ingresos del Fondo Nacional del Notariado y del actual Fondo Especial de Manejo de Cuenta para el Notariado, lo constituyen dos clases de aportes:*

*El aporte mensual de los Notarios, en proporción al número de escrituras autorizadas en el año inmediatamente anterior, y,*

*El excedente de la suma máxima que puede cobrar para sí el Notario, establecida por la Superintendencia de Notariado y Registro. El artículo 29 de la actual Resolución 4447 de diciembre 17 de 2003 (tarifas notariales), ordena:*

*“Artículo 29. De los actos particulares o entre entidades no exentas. De los derechos que se causen en los actos o contratos entre particulares o entre entidades no exentas, el Notario sólo podrá percibir como remuneración por sus servicios hasta dieciséis millones ciento dieciocho mil cuatrocientos noventa pesos (\$16.118.490). El excedente constituye aporte especial del Notario al Fondo Especial de la Superintendencia de Notariado y Registro y se remitirá a este dentro de los cinco (5) días siguientes a aquel en que lo perciba del usuario”*

**Quinto. Funciones del actual Fondo - Cuenta especial:**

*Las funciones son las mismas que tenía el Fondo Nacional de Notariado, especialmente:*

*Mejorar las condiciones económicas de los Notarios de insuficientes ingresos. Actualmente existen cuatro rangos, de tal manera que el Notario del primer rango es el de más bajos ingresos y de menor escrituración, en consecuencia, obtiene el subsidio más alto y así sucesivamente. Naturalmente, los Notarios de la ciudades capitales y que superan 1.000 escrituras no tienen ningún subsidio.*

*Esto debe replantearse en todos sus aspectos, con el fin de favorecer a los Notarios de provincia (tope máximo de escrituración, seguridad social de los notarios, pólizas de amparo en caso de destrucción de los despachos notariales por los grupos armados ilegales, estudios del notario, situación de orden público de los municipios, notarías en pueblos aislados con amplia cobertura, mal transporte, malas comunicaciones, etc.*

*Propender por la capacitación de los Notarios, y divulgar el Derecho Notarial.*

**Sexto. Estado actual del Fondo Cuenta Especial:**

*EL Fondo-Cuenta Especial, no es persona jurídica y no tiene autonomía administrativa.*

*Actualmente el Fondo-Cuenta Especial, cuenta con un portafolio de inversiones conformado por Títulos de Tesorería que ascienden al valor nominal aproximado de 150 mil millones de pesos.*

*El monto total asignado en el presupuesto para la vigencia del año 2004, es de aproximadamente 38 mil millones de pesos.*

**Séptimo. Conclusiones:**

*La creación del Fondo Gremial y Privado del Notariado Colombiano, es un derecho de subsistencia de los Notarios de bajos ingresos.*

*Los recursos con los que cuenta actualmente el Fondo, son recursos del mismo Notariado, y no tienen carácter de recursos del Gobierno.*

*Fondos como la Federación Nacional de Cafeteros o el Fondo Nacional de Ganaderos, están dirigidos por los mismos cafeteros, por los mismos ganaderos. Los Notarios subsidiados, quieren el manejo de su propio Fondo, porque son ellos los que conocen sus propias necesidades.*

*La creación del Fondo Privado Nacional del Notariado Subsidiado, constituye un derecho fundamental de los notarios subsidiados. Derecho fundamental a un trabajo digno, a la dignidad de los Notarios y a unos ingresos dignos. “Un Notario bien pago, no es susceptible de dejarse corromper”.*

*Entre menos jueces más notarios, y entre más notarios más paz.*

*“Queremos que el estudio que actualmente realiza el Conpes, conjuntamente con el Ministerio del Interior y Justicia y la Superintendencia de Notariado y Registro, conlleve a la apertura de nuevos despachos notariales en las regiones apartadas del territorio*

*nacional, e incluya un mejoramiento significativo para los notarios de bajos ingresos”.*

*“Queremos que la sociedad y que nuestros hijos crezcan alrededor de la paz”.*

De los honorables Senadores,  
Atentamente,

Javier E. Cáceres Leal.  
Senador.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General

(artículos 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 30 del mes de agosto del año 2004 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 103 de 2004 con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador Javier E. Cáceres Leal.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., agosto 30 de 2004

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 103 de 2004 Senado, por el cual se crea el Fondo Privado Nacional del Notariado y Subsidiado, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE

SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., agosto 30 de 2004

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República.

Luis Humberto Gómez Gallo.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NUMERO 104 DE 2004 SENADO**

*por la cual se convoca a una Asamblea Constituyente.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Convocatoria.* Convócase al pueblo colombiano para que en desarrollo de los artículos 374 y 376 de la Constitución Política, decida si convoca una Asamblea Constituyente para que adopte una reforma constitucional que sustituya el régimen de gobierno presidencial por uno semipresidencial o semiparlamentario.

Artículo 2°. *Competencia.* La competencia de la Asamblea Constituyente será sustituir el régimen presidencial por uno semipresidencial o semiparlamentario, para lo cual podrá modificar los artículos relacionados con las Ramas Ejecutiva y Legislativa del Poder Público, el sistema electoral y la organización territorial en

cuanto se decida que el régimen seleccionado por la Asamblea Constituyente debe adoptarse en las entidades territoriales. Dicha competencia se ejercerá bajo los criterios contenidos en el presente articulado.

El Presidente de la República será elegido por voto directo de los ciudadanos tal como está establecido en la Constitución, será el Jefe de Estado, de Gobierno y la máxima autoridad administrativa. Podrá delegar o asignar funciones de gobierno y administrativas a un jefe de gobierno o primer ministro seleccionado por el Presidente, quien deberá recibir el voto favorable del Congreso en pleno.

El Presidente de la República presidirá el Consejo de Ministros.

Parágrafo 1°. La Asamblea Constituyente regulará lo atinente a los eventos de anticipación de elecciones de Congreso y la consiguiente responsabilidad del Primer Ministro. En ningún caso el Congreso podrá adelantar las elecciones de Presidente de la República.

Parágrafo 2°. En ningún caso serán delegables por parte del Presidente al Primer Ministro o Jefe de Gobierno las atribuciones en materia de relaciones exteriores, defensa nacional, orden público, justicia, ni la declaratoria de estados de excepción.

Parágrafo 3°. La Asamblea Constituyente no podrá modificar las fechas de elección y períodos de Gobierno del Presidente de la República, Congreso de la República, Alcaldes, Gobernadores, Asambleas Departamentales, Concejos, ni ninguna otra Corporación pública, incluidas las del orden de la rama jurisdiccional.

Parágrafo 4°. La Asamblea Constituyente establecerá una carrera administrativa en la que la política partidista no intervenga y en la que el acceso y el ascenso sean por méritos en todos los niveles de la administración a excepción de los ministros y viceministros.

Artículo 3°. *Número de delegatarios.* La Asamblea Constituyente estará conformada por 35 delegatarios.

Artículo 4°. *Sistema de elección.* Los delegatarios de la Asamblea Constituyente serán elegidos en circunscripción nacional, por votación directa, de listas únicas cerradas que presenten los partidos o movimientos políticos. Se escrutará mediante el sistema de cifra repartidora a las listas que superen el cinco por ciento de la votación total para la Asamblea.

Artículo 5°. *Fecha de iniciación.* La Asamblea Constituyente se instalará con la presencia del Presidente de la República sin que esta ceremonia sea esencial para que inicie sus deliberaciones y adopte las decisiones que corresponde, dentro del mes siguiente a su elección.

Artículo 6°. *Periodo.* La Asamblea Constituyente sesionará durante tres meses.

Artículo 7°. *Lugar.* La Asamblea Constituyente sesionará en la ciudad de Bogotá.

Artículo 8°. *Régimen.* Los delegatarios a la Asamblea Constituyente tendrán el mismo régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses de los Congresistas.

Artículo 9°. *Presupuesto.* El Gobierno Nacional hará los traslados presupuestales necesarios para el funcionamiento de la Asamblea Constituyente.

Artículo 10. *Vigencia de la ley.* La presente ley rige a partir del momento de su promulgación.

De los señores Congresistas,

*Rafael Pardo Rueda, Andrés González Díaz, Mauricio Pimiento Barrera, Senadores de la República; Luis Fernando Velasco, Sandra Ceballos Arévalo, Representantes a la Cámara.*

## EXPOSICION DE MOTIVOS

### Crisis del régimen presidencial

El régimen presidencial ha fracasado en toda América Latina. Solo hasta la década anterior, en la cual se extendió la democracia en todos los países, a excepción de Cuba, se vio de forma evidente que el

presidencialismo tenía graves deficiencias para el ejercicio del gobierno representativo y para la adecuada representación política. La dualidad de poderes, ambos legitimados por la votación popular, ejecutivo y legislativo ha significado una variedad de problemas. Uno es la incapacidad para el cumplimiento de las propuestas que llevaron a los ciudadanos a votar mayoritariamente por el candidato ganador. En las circunstancias en las cuales o no existe o se ha roto el sistema bipartidista, el presidente no tiene garantizada la manera de llevar a la realidad el proyecto que le favoreció en el voto popular. La frustración con la democracia de parte de los ciudadanos se acrecienta. Esto ha ocurrido en Colombia desde 1998 cuando el partido liberal, mayoritario en el congreso, perdió las elecciones presidenciales. Pero, cuando coincidan las posiciones políticas del presidente con las mayoritarias del congreso, el sistema de dispersión electoral, expresado en la multiplicidad de listas, el individualismo político, expresado en la necesidad de los congresistas de acudir al clientelismo, han significado unas débiles bancadas tanto de gobierno como de oposición que dificultan llevar a la práctica el programa de gobierno. La negociación individual, congresista por congresista, el chantaje político, el ofrecimiento de dádivas, favores y privilegios del gobierno a congresistas individuales, y en no pocos casos siendo el más conocido el peruano con Fujimori, la corrupción y la amenaza, han sido usados para voltear los votos necesarios para el gobierno en ciertas circunstancias. Gobiernos que no cumplen o congresos corruptos o maridaje incestuoso entre estos dos poderes públicos ha sido la característica del presidencialismo. La reforma política aprobada el año anterior no alivia de fondo ninguno de estos problemas sino que, al contrario, con la introducción del voto preferente se exagera el individualismo político. Se fortalecieron partidos con el umbral y la cifra repartidora, pero se institucionalizó el individualismo de la operación avispa con el voto preferente.

### La reelección inmediata y el presidencialismo

La introducción de la reelección presidencial inmediata, con la que estamos de acuerdo quienes presentamos este proyecto, a excepción del Representante Luis Eduardo Velasco, resuelve el problema de continuidad, genera un mayor escrutinio público, delinea con claridad los campos entre gobierno y oposición y establece visión de largo plazo a la solución de problemas. Sin embargo, requiere de un complemento que garantice a su vez mayor gobernabilidad y la más cercana representación. Estos dos elementos, más transparente gobernabilidad y mejor calidad en la representación podrían darse si se adoptara un régimen semiparlamentario en el cual el presidente pueda contar con mayorías sólidas que le permitan ejecutar su programa de gobierno. Si este programa no satisface a la opinión, el castigo político sería no reelegir al gobernante y buscar otra opción política que le haga contraste. Si es que el programa satisface a los electores, establecer la reelección sería una manera de manifestar esta conformidad. Pero gobiernos que o no tengan congreso, o que lo tengan comprado, o regímenes de dos partidos, cierran la democracia, la desprestigian y dificultan la mejor satisfacción de las necesidades populares. La calidad de la democracia no solo se encuentra en el ejercicio electoral, que Colombia ha mantenido con solo dos interrupciones por ciento ochenta años, sino también en la capacidad del gobierno de turno para cumplir, o para intentar, lo que promete en campaña. *Un complemento a la reelección inmediata entonces sería el establecimiento del régimen semiparlamentario que los firmantes proponemos.*

### Tipología de los regímenes políticos

La doctrina tradicional ha distinguido tres grandes tipos de regímenes políticos: parlamentario, presidencial y semipresidencial<sup>1</sup>

<sup>1</sup> DUHAMEL Oliver y CEPEDA ESPINOSA Manuel José, "Las Democracias: entre el Derecho Constitucional y la Política", Tercer Mundo Editores y Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Bogotá, 1997, p. 331.

Antes de hacer la descripción de ellos, consideramos pertinente hacer una precisión conceptual de los términos *régimen político* y *sistema político*. El propósito de esto no es hacer un análisis exhaustivo sobre sus diferencias sino señalar por qué creemos es mejor utilizar la primera expresión a la segunda.

Aunque en varios textos sobre la materia se suelen tratar como sinónimos tales conceptos en muchos otros tantos no es así. Esto nos llevó a indagar sobre si había alguna diferencia entre dichos conceptos. La respuesta a ello fue afirmativa. Encontramos que se llama *régimen* al conjunto de reglas constitucionales que señalan los criterios que permiten distinguir las reglas relativas a la atribución y a la revocación de los poderes ejecutivo y legislativo<sup>2</sup>, mientras que por *sistema* se refieren a las prácticas institucionales que definen el ejercicio del poder<sup>3</sup>. En lo esencial, el régimen hace al sistema<sup>4</sup>. Por esta razón el artículo 1° dispone que se convocará al pueblo “*para que en desarrollo de los artículos 374 y 376 de la Constitución Política, decida si convoca una Asamblea Constituyente para que adopte una reforma constitucional que sustituya el régimen de gobierno presidencial por uno semipresidencial o semiparlamentario*”.

De acuerdo con lo anterior, para efectos de esta exposición de motivos es más importante lo referente a los criterios atinentes al *régimen*, por lo que a partir de ellos el siguiente cuadro nos muestra las diferencias entre el régimen parlamentario, el régimen presidencial y el régimen semipresidencial. Adicionalmente se ilustrarán ejemplos de algunos países que acogen cada uno de esos regímenes<sup>5</sup>. Los Congresistas firmantes, por razones que explicaremos en la última parte de la presente exposición de motivos, consideramos que el régimen más apropiado para Colombia es el semiparlamentario, el cual no encuadra dentro de la tipología tradicional de los regímenes políticos. Por ello, a continuación solamente se explicarán regímenes parlamentario, presidencial y semipresidencial, dejando para el final del documento lo referente al régimen semiparlamentario que proponemos.

Criterio	R. Parlamentario	R. Presidencial	R. Semipresidencial <sup>6</sup>
Atribución	Elección indirecta <sup>7</sup> y simultánea <sup>8</sup> . El Parlamento escoge al Jefe de Gobierno	Elección dual. Es directa para Presidente y Congreso, en fechas distintas.	Elección dual. Es directa para Presidente y Congreso, en fechas distintas.
Responsabilidad del gobierno ante el parlamento	Sí	No	Sí
Revocación	Sí	No	Sí. Aunque solamente del Presidente al Congreso <sup>9</sup> .
<b>Países</b>	Reino Unido, España, Italia y Alemania.	Colombia, Estados Unidos y Venezuela	Francia.

Es importante señalar que el “gobierno” varía en los distintos regímenes políticos. Así, en el régimen presidencial el Presidente ostenta la figura de Jefe de Estado y de Jefe de Gobierno, por lo que le corresponden tanto las funciones protocolarias como las atinentes al manejo de los asuntos de la administración del Estado. En el sistema parlamentario y el semipresidencial las calidades de Jefe de Estado y de Jefe de Gobierno son ostentadas por personas diferentes. Por lo general, al primero se le asignan funciones protocolarias y en algunos casos decorativas, mientras que el segundo se encarga de la dirección de todos los aspectos de la administración pública<sup>10</sup>. En el régimen parlamentario el ejecutivo está integrado por él y por un gabinete cuyos miembros provienen del partido o la coalición mayoritaria, los cuales, por lo general, también son miembros del parlamento. En otras palabras, la mayoría parlamentaria es al mismo tiempo la Rama Ejecutiva.

De lo hasta aquí expuesto se infiere que el cambio en la Constitución que se requiere para implantar un régimen parlamentario, uno semipresidencial o uno semiparlamentario implica una reforma estructural de la Constitución actual. Por esto, el primer inciso del artículo 2° dispone que “*la competencia de la Asamblea Constituyente será sustituir el régimen presidencial por uno semipresidencial o semiparlamentario, para lo cual podrá modificar los artículos relacionados con las ramas ejecutiva y legislativa del poder público, el sistema electoral, la organización territorial en cuanto se decida que el régimen seleccionado por la Asamblea Constituyente debe adoptarse en las entidades territoriales*”.

Lo anterior nos llevó a preguntarnos sobre qué consideraciones jurídicas y políticas debíamos tener en cuenta para elegir el mecanismo de reforma constitucional idóneo para cambiar las disposiciones que se tendrían que reformar.

### Consideraciones jurídicas: ¿Por qué una Constituyente?

Para determinar el mecanismo jurídico idóneo para reformar la Constitución nos apoyamos principalmente en la Sentencia C-551 de 2003 de la Corte Constitucional<sup>11</sup>. En esta providencia se revisó la constitucionalidad de la Ley 796 de 2003 por la cual se convocaba a un referendo. Allí se hizo una distinción entre los conceptos de *modificación* y *sustitución* de la Constitución. De este modo, la Corte determinó que las *modificaciones* son reformas a la Constitución del constituyente derivado que no implican cambios en los principios fundamentales de la Carta consagrados por el constituyente primario, mientras que las *sustituciones* son, por el contrario, cambios fundamentales en tales principios llevados a cabo también por el constituyente derivado. En esa providencia la Corte manifestó su intención de evitar sustituciones a la Constitución.

Sobre la base de lo anterior, la Corte parece haber sugerido que para hacer cambios como los que pretendemos se recurra al constituyente primario, a través de una Asamblea Constituyente, mecanismo consagrado en los artículos 374 y 376 de la Constitución vigente.

En ese orden de ideas, podría pensarse que un referendo sería también una alternativa adecuada por la participación popular que tal mecanismo de participación requiere para su efectiva utilización. Sin

<sup>2</sup> Ibidem, p. 332.

<sup>3</sup> Ibidem, p. 332.

<sup>4</sup> Ibidem, p. 332.

<sup>5</sup> Ibidem, p. 333. No sobra aclarar que los distintos países tienen matices propios en cada régimen político.

<sup>6</sup> Expresión del profesor Maurice Duverger para denominar a los regímenes en los que hay elección dual al mismo tiempo que se mantiene la responsabilidad ante el parlamento (Ibidem, p. 141).

<sup>7</sup> Se entiende por elección indirecta al escenario en donde el pueblo escoge a los miembros del parlamento o asamblea, para luego estos elegir al jefe de gobierno.

<sup>8</sup> Por elección simultánea entendemos a aquella en la que al elegir el parlamento se está también escogiendo al gobierno.

<sup>9</sup> Las Democracias: entre el Derecho Constitucional y la Política. Op. Cit., p. 144.

<sup>10</sup> El caso francés es una excepción toda vez que es en el único régimen semi-presidencial en el que el Presidente (el Jefe del Estado) asume funciones gubernativas reales y no solamente protocolarias o decorativas. (Ibidem, p. 142).

<sup>11</sup> Los fundamentos jurídicos que se hacen a partir de la C-551 de 2003 se fundamentan en la interpretación de esa sentencia hecha por el doctor Diego López Medina, la cual es tomada de: LÓPEZ MEDINA Diego, “El parlamentarismo en Colombia: ¿“Reforma” o “sustitución” constitucional?” en: LÓPEZ MICHELSEN Alfonso, CALDAS Tito Livio, MEJÍA VERGNAUD Andrés y otros “El sistema parlamentario: el mejor gobierno para Colombia”, Legis Editores S.A., Bogotá, 2004.

embargo, a pesar del componente popular mencionado, una consulta de esa naturaleza no es viable jurídicamente a la luz de lo arriba expresado pues no es una expresión política del constituyente primario. Asimismo, razones de orden práctico nos desaniman a convocar de nuevo al pueblo a través de un referendo: Ya se vio en las votaciones de octubre de 2003 que un referendo no puede ser tan complejo y con tantas disposiciones como las que se requerirían para cambiar de régimen político en Colombia.

Así pues, teniendo en cuenta los argumentos jurídicos expuestos, los autores creemos que el mecanismo de reforma a la Constitución idóneo para hacer las referidas modificaciones es el de una Asamblea Constituyente convocada especialmente para sustituir el régimen de gobierno presidencial por uno parlamentario, semipresidencial o semiparlamentario.

### Consideraciones políticas: ¿Por qué una Constituyente?

En cuanto a las motivaciones políticas que nos inspiran a convocar al constituyente primario para hacer la reforma constitucional propuesta, consideramos que es la única vía que confiere la suficiente legitimidad y debate público para llevar a cabo esta radical transformación. Evidentemente, un acto legislativo no cumpliría con ninguno de tales requisitos.

Por otro lado, los ponentes también somos optimistas de que en el Congreso de la República la propuesta que hoy presentamos a consideración de los honorables parlamentarios tendrá el trámite ágil y dinámico que una iniciativa de esta naturaleza requiere. Fundamentamos lo anterior en los pronunciamientos que nuestros colegas de las distintas vertientes políticas han hecho sobre el particular. Para darles el justo reconocimiento esos distinguidos Congresistas no firmantes de este proyecto de ley, pero que han hecho previamente declaraciones sobre el tema objeto del mismo, los ponentes nos hemos permitido transcribir a continuación apartes de pronunciamientos que algunos de ellos han hecho sobre el particular. Además de tales declaraciones, presentaremos previamente algunos fragmentos de las reflexiones que sobre el tema ha hecho el ex Presidente Alfonso López Michelsen, quien ha liderado este debate. Veamos<sup>12</sup>.

Alfonso López Michelsen. Ex Presidente de la República:

*“Acabemos con el anticipo de la asociación presidencial y adoptemos el régimen parlamentario para sustraernos al jueguito de asimilar políticas y elecciones. Habrá la del Presidente de la República y la del Parlamento, junto con gobernadores alcaldes y diputados” (El Tiempo 8 de febrero de 2004).*

*“Experiencias de este género se registran cada día. En algunos casos, como fue en el de la señora Thatcher, o del propio Mitterrand, pudieron ser elegidos indefinidamente como primeros ministros y, finalmente, en el ejemplo francés, de Presidente de la República, según la popularidad que alcanzaran en sucesivas elecciones, que tienen un período fijo, sin perjuicio de que el Primer ministro pueda disolver el parlamento si es que le conviene consolidar su prestigio en una nueva elección, cuando los vientos soplan favorablemente en el ambiente electoral.*

*De la Constitución del Parlamento surgiría, para ser designado por el Presidente de la República, el Jefe del Gobierno con el carácter de Primer Ministro, quien orientaría lo atinente al orden público, a la defensa nacional, a la salud, a la educación, al modelo de desarrollo, al ingreso y al gasto presupuestal, a la estructura física, etc., y a manejar, en asocio del Presidente titular, las relaciones internacionales más delicadas, como serían los conflictos de carácter jurisdiccional.” (El Tiempo, 15 de febrero de 2004).*

Joaquín José Vives Pérez. Representante a la Cámara. Presidente de la Dirección Nacional Liberal:

*“El régimen parlamentario brinda mayor estabilidad a los gobiernos y armonía entre el legislativo y el Ejecutivo, pues el*

*gobierno se forma desde el legislativo y tiene una sola fuente de legitimidad popular. Igualmente, el sistema le otorga más equilibrio y compromiso a los programas de gobierno”.*

Camilo Sánchez Ortega. Senador de la República:

*“En el sistema parlamentario existe una clara independencia entre los poderes, lo que permite, en últimas, agilizar los trámites y procesos que necesitan la administración cabalmente con sus objetivos”.*

José Renán Trujillo. Senador de la República:

*“Desde la expedición de la Constitución de 1991 se viene diciendo que el sistema presidencial en Colombia quedó eunuco, por eso, expreso mi voluntad para abordar la discusión de un posible sistema parlamentario en el país”.*

Hernán Francisco Andrade Serrano. Senador de la República:

*“En teoría el sistema parlamentario tiene sus ventajas frente al presidencialismo”.*

Juan Fernando Cristo Bustos. Senador de la República:

*“Es innegable que el presidencialismo latinoamericano está en crisis. La gobernabilidad en todo el continente se ha visto afectada gravemente en los últimos diez años y no ha habido mecanismos constitucionales ni institucionales que permitan a los países encontrar salidas.*

*Destacaría que el sistema parlamentario consolidaría un gobierno de mayorías, posibilita una flexibilidad para manejar una situación de crisis, hay un mayor equilibrio de poderes y la relación de poderes es más clara y permanente”.*

Roberto Camacho Weverberg. Representante a la Cámara:

*“Si hay un gobierno malo, cuatro años es un período muy largo para gobernar. Y si es bueno, es lapso es demasiado corto. Con el parlamentarismo, hay tantas elecciones y permanencias en el poder como el pueblo lo decida. Esa es otra ventaja importante”.*

Telésforo Pedraza Ortega. Representante a la Cámara:

*“Este sistema permitiría revivir y fortalecer los partidos políticos que fueron asfixiados y aniquilados por el presidencialismo. Definitivamente, la democracia colombiana merece una mejor suerte, y por eso, el viraje se debe dar hacia el sistema parlamentario”.*

Carlos Gaviria Díaz. Senador de la República:

*“Me parece que el parlamentarismo es una buena opción. Las democracias modernas, incluso en los mismos países latinoamericanos, se están orientando hacia un régimen parlamentario, que garantiza aún más un mayor equilibrio de las ramas que componen el poder público”.*

Samuel Moreno Rojas. Senador de la República:

*“En países desarrollados, especialmente en Europa, vemos que el esquema funciona muy bien, pues hay un partido de Gobierno fuerte, se responde políticamente, la oposición ejerce el control y presenta propuestas distintas. Muchos de los partidos de oposición, por ejemplo, llegan al Gobierno después de un tiempo, lo que permite una mayor alternación en el poder”.*

Wilson Borja Díaz. Representante a la Cámara:

*“De esta manera, nos quitaríamos de encima el problema del caudillismo latinoamericano, que tantos problemas nos ha traído, y de ese presidencialismo absorbente y terrible que tiene la Nación, en el que el Presidente define, manda y sujeta a los demás poderes públicos y, de alguna manera, pretende ejercer funciones jurisdiccionales y legislativas”.*

<sup>12</sup> Información tomada de: “El sistema parlamentario: el mejor gobierno para Colombia”, Op. Cit. pp. 9-16 y 187-206.



Germán Navas Talero. Representante a la Cámara.

*“A mí me gusta el sistema parlamentario y su posible adopción en Colombia. De hecho, firmé una propuesta que viene circulando sobre la posible implantación de un sistema semipresidencial”.*

### **Conclusión. Adoptar alguna forma de Parlamentarismo. Una opción conveniente para Colombia.**

En la crisis del presidencialismo coinciden distintos políticos, académicos y líderes de opinión de todos los sectores de la sociedad, dentro de quienes se destaca el ex Presidente Alfonso López, quien revivió la idea de sustituir el régimen político vigente para establecer uno parlamentario.

Teniendo en cuenta lo anterior, en la primera parte de la presente exposición de motivos se señalaron los criterios que distinguen a los regímenes de gobierno. Luego se expusieron las consideraciones jurídicas y políticas que nos llevaron a elegir el referido mecanismo de reforma a la Constitución.

En adelante se explica el articulado del proyecto de ley. Finalizaremos el documento exponiendo las razones de porqué creemos que el mejor régimen político para Colombia es el semiparlamentario.

#### **Explicación del articulado.**

El artículo 374 de la Constitución señala quiénes pueden reformarla, dentro de los que se encuentra una Asamblea Constituyente. El artículo 376 consagra los requisitos básicos que debe contener la convocatoria, la elección y el funcionamiento de la Asamblea, los cuales son tratados por el Título VI de la Ley 134 de 1994, la cual desarrolla los mecanismos de participación ciudadana. De manera que en virtud de tales disposiciones elaboramos el proyecto que sometemos a su consideración y que a continuación describiremos.

El artículo primero convoca a los colombianos a que decidan si convocan o no a una Asamblea Constituyente para que adopte una reforma constitucional que sustituya el régimen de gobierno presidencial por uno semipresidencial o semiparlamentario. Con esto lo que pretendemos es darle libertad a la Asamblea Constituyente para que en su sabiduría decida cuál de estos tipos de regímenes políticos se debe adoptar, no obstante nuestra convicción de que debe ser uno semiparlamentario, en la forma que explicaremos más adelante.

En el artículo 2° señalamos la competencia de la Asamblea Constituyente, la cual será sustituir el régimen presidencial vigente por uno semipresidencial o uno semiparlamentario. Allí se precisan taxativamente los temas sobre los cuales la Asamblea Constituyente podrá modificar artículos. Dichos tópicos son los siguientes: ramas ejecutiva y legislativa del poder público, el sistema electoral y la organización territorial en cuanto se decida que el régimen seleccionado por la Asamblea Constituyente debe adoptarse en las entidades territoriales.

En esta disposición también se consagran unas limitaciones con el fin de ser más precisos en la delimitación de la competencia de la Asamblea Constituyente. De esta forma, se exponen reglas en cuanto a la elección del Presidente, las atribuciones que se podrán delegar al Primer Ministro y la forma en que este designará su gabinete. También se señalan reglas relativas a la elección y el período de las autoridades públicas, los cuales no podrán ser modificados por la Asamblea Constituyente. Igualmente, con el objetivo de no poner en riesgo la estabilidad institucional de la Nación, se indica que *“en ningún caso el Congreso podrá adelantar las elecciones de Presidente de la República”*. Finalmente, esta disposición establece en sus dos últimos párrafos unas directrices en materia de carrera administrativa.

El tercer artículo señala que el número de delegatarios será de treinta y cinco, cantidad que consideramos conveniente para una

efectiva deliberación al mismo tiempo permitiendo una adecuada representatividad. En cuanto al sistema de elección, –consignado en el artículo 4° del proyecto– escogimos uno en el que los delegatarios de la Asamblea Constituyente *“serán elegidos en circunscripción nacional, por votación directa, de listas únicas cerradas que presenten los partidos o movimientos políticos. Se escrutará mediante el sistema de cifra repartidora a las listas que superen el 5% de la votación total para la Asamblea”*.

Los artículos 5°, 6° y 7° señalan la fecha de iniciación de la Asamblea, su período y el lugar donde sesionará. Para evitar suspicacias de cualquier tipo, el artículo 8° señala que a los delegatarios a la Asamblea Constituyente se les aplicará el mismo régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses de los Congresistas. El 9° dispone que el Gobierno Nacional deberá hacer los traslados presupuestales necesarios para el funcionamiento de la Asamblea Constituyente. Y por último, el 10 trata de la vigencia del mismo la cual será a partir del momento de su promulgación.

#### **Reflexión final: Colombia hacia el régimen semiparlamentario**

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, los suscritos Senadores hemos resuelto convocar al pueblo colombiano para que se decida si quiere que se convoque una Asamblea Constituyente que tenga como *único* objetivo el de reformar la Constitución en los aspectos necesarios para implantar un régimen o uno semiparlamentario en la República de Colombia. Como se vio, tal es el mecanismo de modificación constitucional más idóneo tanto política como jurídicamente.

Ahora bien, definido el mecanismo de reforma constitucional y teniendo claridad sobre las distintas tipologías de los regímenes, debemos preguntarnos cuál de ellos es el más adecuado para Colombia. De la forma más respetuosa, y a manera de sugerencia, los suscritos ponentes sugerimos que la Asamblea Constituyente adopte un régimen semiparlamentario, que como se dijo no está enmarcado dentro de la tipología clásica de los regímenes de gobierno.

Para explicar nuestra propuesta, primero, ilustraremos una tabla en la que se encuadren los criterios utilizados para diferenciar regímenes políticos. Después, señalaremos algunas instituciones que debieran desarrollarse dentro del régimen propuesto. Finalmente, expondremos las razones por las que creemos que el régimen semiparlamentario que proponemos, con sus consecuentes instituciones, es el régimen político que más le conviene a Colombia.

Criterio	R. semiparlamentario
Atribución	Elección directa y simultánea tanto de Presidente como de Congreso <sup>13</sup> El Presidente escoge al Jefe de Gobierno, pero debe ser aprobado por el Congreso.
Responsabilidad del gobierno ante el Parlamento	Sí
Revocación	Sí. Aunque solamente del Presidente al Congreso. El Primer Ministro sí podría ser revocado tanto por el Presidente como por el Congreso.

Proponemos la elección directa y simultánea de Presidente y de Congreso con el fin de que se consoliden las mayorías parlamentarias que facilite la gobernabilidad. La responsabilidad ante el Parlamento radicaría en que, por un lado, una vez nombrado por el Presidente, el Primer Ministro debe tener una moción de aprobación del Congreso en pleno para su posesión y, por otro lado, que con una moción de censura del Congreso en pleno el Primer Ministro debe dimisionar. Naturalmente el Presidente podría remover en cualquier momento de

<sup>13</sup> Aquí radica la principal diferencia con el régimen semi-presidencial francés. Mientras en este la elección aunque directa es en momentos distintos, en el régimen semi-parlamentario que proponemos la elección también sería directa para ambos poderes pero simultáneamente.

su cargo a su Primer Ministro. En cuanto a la forma de revocación, esta se hace con el fin de que haya responsabilidad del gobierno frente al Congreso pero sin comprometer la estabilidad institucional del país.

Proponemos que al menos las siguientes instituciones que desarrollen dicho régimen semiparlamentario: el Presidente sería el Jefe del Estado quien mantendría las atribuciones en materia de relaciones exteriores, defensa nacional, orden público, justicia y la declaratoria de los estados de excepción. Las demás serían delegadas a un Primer Ministro que sería nombrado por el Presidente, para cumplir el programa de gobierno sobre la base del cual el pueblo eligió al Jefe del Estado. El Jefe de Gobierno podría o no ser Congresista.

Si se implementara el régimen político propuesto se consolidarían las mayorías parlamentarias con lo que se contribuiría a solucionar el principal problema de los regímenes presidenciales y semipresidenciales: la gobernabilidad. Con ello también habría más fuerza de los partidos políticos y mayor fuerza para enfrentar las crisis de credibilidad. Y tan importante como lo anterior, la gobernabilidad se lograría sin poner en riesgo la estabilidad institucional –principal peligro de los regímenes parlamentarios– toda vez que no habría posibilidad de revocar al Presidente. Por último, y tan importante como todo lo anterior, al igual que en el régimen parlamentario, se promoverían alternativas de oposición.

*Rafael Pardo Rueda, Andrés González Díaz, Mauricio Pimiento Barrera, Senadores de la República; Luis Fernando Velasco, Sandra Ceballos Arévalo, Representantes a la Cámara.*

SENADO DE LA REPUBLICA  
SECRETARIA GENERAL  
Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., agosto 31 de 2004

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 104 de 2004 Senado, *por la cual se convoca a una asamblea constituyente*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., agosto 31 de 2004

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República.

*Luis Humberto Gómez Gallo.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*