



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - N° 793

Bogotá, D. C., jueves, 3 de octubre de 2013

EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
 SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
 www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
 SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
 www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 110 DE 2013 SENADO

por medio de la cual se modifica el Título XI de la Ley 300 de 1996-Ley general de turismo.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 109 de la Ley 300 de 1996, dirá así:

Artículo 109. Círculos turísticos. El círculo turístico se constituye con el único propósito de fortalecer el desarrollo económico turístico de los municipios, las Asambleas Departamentales, por iniciativa propia o a petición del Gobernador(a), mediante ordenanza, podrán conformar círculos turísticos para promover y desarrollar el turismo en sus respectivos Departamentos y los Concejos de los Municipios beneficiados, mediante Acuerdo Municipal, serán los que establezcan el desarrollo y regulación de sus círculos turísticos. Estos Círculos podrán formular proyectos **conjuntos** al Banco de Proyectos del Fondo Nacional del Turismo o a cualquier entidad o programa que destine bienes o recursos para turismo.

Los vehículos de servicio público terrestre automotor individual de Pasajeros en Vehículos Taxi de pasajeros no requerirán planillas para trasladarse entre los municipios que hacen parte del correspondiente Círculo”.

Artículo 2°. Créase un artículo 109 A. dentro de la Ley 300 de 1996, el cual dirá así:

Artículo 109 A. Régimen de transición. Por un término de ciento ochenta (180) días, contados a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, los Gobernadores de los Departamentos interesados en conformar círculos turísticos, podrán emitir los Decretos correspondientes y podrán aplicar esta ley sin previa ordenanza Departamental que autorice. Después de este término la conformación, desarrollo y regulación se realizará de conformidad con lo previsto en el artículo anterior.

Artículo 3°. *Derogatorias y vigencia.* La presente ley entra en vigencia desde el momento mismo de su publicación en el **Diario Oficial** y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

Atilano Alonso Giraldo Arboleda,

Representante a la Cámara Departamento de Quindío Partido Cambio Radical.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con este proyecto de ley se pretende desarrollar el artículo 109 de la Ley 300 de 1996, el cual no ha sido reglamentado en debida forma por la legislación que reguló la materia, caso comprobable es el de la reciente Ley 1558 de 2012, por la cual se reformó la Ley 300 de 1996, la cual en su artículo 28, modificó el artículo 109 de la Ley 300 de 1996, en el sentido de dejar la regulación de los círculos metropolitanos turísticos a la regulación de los círculos metropolitanos turísticos a la ley orgánica de ordenamiento territorial.

La Ley 1454 de 2011, ley de ordenamiento territorial, en ninguno de sus apartes se ocupó de legislar sobre los círculos metropolitanos turísticos, los cuales ya cumplen diecisiete (17) años de estar previstos en la ley, pero también cumplen diecisiete (17) años de no haber sido regulados adecuadamente por el Congreso de la República.

Con este proyecto de ley, se persiguen cinco objetivos primordiales:

1. Suprimir la expresión “Metropolitanos” para ampliar el potencial de participación a todos los Municipios con vocación turística.
2. Establecer de forma sencilla la creación de esta ficción legal para que sean constituidos los círculos turísticos a través de Ordenanza Departamental, con la concomitancia de los Gobernadores interesados, ya que en nada se afecta el ordenamiento territorial, porque este fenómeno de asociación está supeditado a mejorar la competitividad económica y turística de las regiones.
3. Esta ficción legal busca no afectar la estructura política administrativa del país.
4. La creación, desarrollo y regulación de los círculos turísticos se sujeciona a lo dispuesto por los Con-

sejos Municipales, lo cual se podrá hacer mediante acuerdo; esto, de conformidad con la facultad otorgada por el numeral 10 del artículo 313 de la Constitución Nacional.

5. Crear un régimen de transición que dé celeridad a la implementación de los círculos turísticos y que por el término de 180 días solo se le de la facultad a los Gobernadores para crear los círculos turísticos y para aplicar el artículo 109 reformado de la ley general de turismo.

Atentamente,

Atilano Alonso Giraldo Arboleda,

Representante a la Cámara Departamento
de Quindío Partido Cambio Radical.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 1° de octubre de 2013

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 110 de 2013 Senado**, por medio de la cual se modifica el Título XI de la Ley 300 de 1996, -Ley general de turismo, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por el honorable Representante Atilano Alonso Giraldo Arboleda. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 1° de octubre de 2013

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Sexta 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,

Juan Fernando Cristo Bustos.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 111 DE 2013 SENADO

por la cual se tiene como base el salario devengado durante el último año para la liquidación de la pensión por vejez.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 21 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 21. Los trabajadores que hayan cumplido con la edad y el número de semanas cotizadas, ordenadas por la ley, tendrán como base para la liquidación de la pensión por vejez, el salario devengado durante el último año.

Parágrafo. Los trabajadores que no hayan tenido continuidad en sus cargos laborales, se tomará como base de liquidación el promedio de los tres (3) últimos

años laborados. De todas formas, en uno u otro caso, la base de la liquidación de pensión que se adopte deberá aplicarse la indexación a fin de recuperar el poder adquisitivo de la pensión.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación, salvaguarda los derechos adquiridos y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Édgar Espíndola Niño,

Senador de la República.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Honorables Congresistas:

El siglo XXI se ha caracterizado por continuas amenazas de RECESIÓN económica. Los países poderosos como Estados Unidos, China, Japón, Inglaterra, entre otros, son los que mueven el mercado industrial y se convierten en bancos prestamistas para los llamados países del tercer mundo; es el caso del "FMI" Fondo Monetario Internacional. Estas entidades financieras condicionan sus créditos a países como el nuestro a una serie de cláusulas, tales como la reducción de las prestaciones sociales, el incremento de la edad para pensión, entre otros acuerdos. Los gobiernos de turno deben someterse a estas condiciones so pena de no tener derecho a las solicitudes de crédito para el desarrollo de los programas propuestos con premura, como la educación, la salud, la vivienda, empleo y, por ende, las pensiones.

Es innegable que las presiones internacionales en esta materia han recaído sobre la clase trabajadora afectando de manera directa a la familia pensional en Colombia. Cada vez es más difícil que un trabajador alcance su pensión y cuando lo logra, de acuerdo a la legislación actual, debe someterse a la reducción de sus ingresos de manera muy significativa porque la pensión es calculada de acuerdo a los salarios devengados en los últimos diez años laborados.

La pensión es la manera legal de disfrutar del rendimiento del dinero ahorrado durante todos los años laborados. Es un ingreso mensual garantizado e indexado, es decir, que debe conservar el valor adquisitivo en el tiempo. La pensión se obtiene al ir aportando un dinero el cual, una vez se toma la decisión de retirarse, debe servir para vivir cómodamente. Es la oportunidad que tiene el ex trabajador de recibir lo correspondiente a una disciplina de ahorro llevada durante toda la vida laboral.

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional expresa en la Sentencia T-098/05:

"La Sala reitera lo tantas veces sostenido por la Corporación, en el sentido de que calcular el monto de la mesada pensional con base en un ingreso que el ex trabajador percibió años antes de que finalmente le fuera reconocida la pensión, contraría el mandato superior de equidad, el derecho a percibir una pensión mínima vital calculada teniendo en consideración los fenómenos inflacionarios y la consecuentemente pérdida de poder adquisitivo del dinero, así como también compromete los derechos fundamentales al debido proceso, y a la igualdad del pensionado cuando, aun después de haber agotado todos los medios de justicia ordinaria de los que disponía, el trabajador encuentra que la violación de sus derechos goza de la legitimidad aparente que le otorga un fallo judicial".

Por lo anterior se considera que el artículo 21 de la Ley 100 del 23 de diciembre de 1993 es una norma que va en perjuicio del futuro pensionado toda vez que dispone tener en cuenta como base para la liquidación de la pensión los diez (10) últimos años del trabajador. Es de recalcar, que al tomarse este periodo al pensionado

se le reconoce solo el 75% de estos diez (10) últimos años promedio, lo que da lugar a que el pensionado reciba una pensión devaluada en diez (10) años, menos el 25% promedio del mismo periodo. Por tal razón, es justo y viable que en beneficio del futuro pensionado sea el ingreso base para liquidar la pensión el salario del último año laborado y sobre el último salario devengado en promedio de tres (3) años cuando el trabajador no haya tenido un cargo laboral constante.

Convencido que se obra en justicia, dentro de un Estado Social de Derecho, al convertir en ley de la República la presente iniciativa, someto a la juiciosa consideración de los honorables Congresistas el presente proyecto de ley.

Cordialmente,

Édgar Espíndola Niño,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 1° de octubre de 2013

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 111 de 2013 Senado**, por el cual se tiene como base el salario devengado durante el último año para la liquidación de la pensión por vejez, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por el honorable Senador Édgar Espíndola Niño. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 1° de octubre de 2013

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

Cúmplase.

Presidente del honorable Senado de la República,

Juan Fernando Cristo Bustos.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 112 DE 2013
SENADO**

por la cual se reajustan las pensiones que han perdido su poder adquisitivo a su equivalencia en smlmv.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto ordenar a partir de su vigencia, que las pensiones de jubilación, vejez, sobrevivientes, por invalidez, familiar, reconocidas y pagadas por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES "COLPENSIONES", Caja Nacional de Previsión (CAJANAL) o las entidades que las sustituyan, del orden Nacional, Territorial, regímenes especiales, convencionales, compartidas y reconocidas por pacto, laudo o por mera liberalidad,

en el régimen de prima media y en el de ahorro individual, serán reajustadas progresivamente y hasta por el término de cinco (5) años, en la misma equivalencia en salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv), tomando como base la primera mesada pensional reconocida y pagada, cuya equivalencia se mantendrá por todo el tiempo de vigencia de dicha pensión.

Artículo 2°. *Base de reajuste.* Si para el reconocimiento y pago de la primera mesada pensional no se tomaron en cuenta todos los factores salariales y hubo que reajustarla con inclusión de dichos factores salariales. Tómesese esta mesada reajustada como base para el reajuste señalado en esta ley.

Artículo 3°. *Campo de aplicación nacional.* Será campo de aplicación de la presente ley las pensiones de jubilación, vejez, sobrevivientes, por invalidez, familiar, reconocidas y pagadas por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES "COLPENSIONES", Caja Nacional de Previsión (CAJANAL), o las entidades que las sustituyan, del orden Nacional, Territorial, regímenes especiales, convencionales, compartidas y reconocidas por pacto, laudo o por mera liberalidad, en el régimen de prima media y en el de ahorro individual.

Artículo 4°. *Campo de aplicación extraterritorial.* La presente ley tendrá aplicación en lo que le sea favorable a las pensiones reconocidas y pagadas con fundamento en convenios internacionales reconocidos y firmados por el Estado Colombiano y cualquier otro Estado del mundo, en materia de Seguridad Social.

Artículo 5°. Las entidades obligadas al cumplimiento de la presente ley, la socializarán informando a los beneficiarios de esta en forma individual o colectiva anualmente los mecanismos utilizados para su cumplimiento, hasta que se cumpla la nivelación equivalente en salarios mínimos iniciales y actuales, tomando como base el reajuste del smlmv del respectivo año en que se adquirió el derecho, más la quinta (5) parte de la diferencia resultante entre el porcentaje inicial y el actual.

Artículo 6°. A las pensiones reconocidas bajo la vigencia de la Ley 4ª de 1976, se les seguirá aplicando el reajuste señalado en el parágrafo 3° del artículo 1°, siempre y cuando les sea favorable, frente a la aplicación de la presente ley.

Artículo 7°. El gobierno Nacional reglamentará la presente ley previa socialización con las organizaciones de pensionados, retirados y jubilados en todos sus niveles como son Asociaciones, Federaciones y Confederaciones legalmente constituidas que aglutinen a los beneficiarios de la presente ley, sin embargo, a partir de la vigencia de la presente ley, las pensiones reconocidas mantendrán su equivalencia en smlmv.

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, salvaguardando las normas más favorables a los pensionados y jubilados del sistema general de seguridad social y de los regímenes especiales.

Édgar Espíndola Niño,

Senador de la República.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Honorables Congresistas:

Siempre ha sido motivo de preocupación, desde la aparición de la Seguridad Social en pensión por parte de la población jubilada, el frecuente impacto sufrido por la disminución del poder adquisitivo de las pensio-

nes. Preocupación a veces compartida por legisladores que en pocas oportunidades han encontrado eco en los gobiernos de turno para sacar adelante la iniciativa que como esta busca recuperar el valor inicial de las pensiones.

En esta misma dirección se pronuncia la Asociación de Pensionados Ferroviarios de Girardot "ASOTRAPEN", en carta de fecha 31 de julio de 2009, dirigida al autor de este proyecto. Igualmente, se pronuncian los pensionados agrupados en la Asociación de Pensionados ex funcionarios del ICA "ANPICA", etc. Sin olvidar esa misma preocupación demostrada en los debates de la Comisión de Notables, conformada por directivos de las diferentes organizaciones de pensionados, que se efectúan mensualmente en el recinto de la Comisión Sexta del Senado.

La Ley 100 de 1993 presenta un gran avance en materia de Seguridad Social, al crear el Sistema General de Pensiones. Esta ley introdujo una serie de modificaciones a los regímenes anteriores en esta materia.

El propósito central de la reforma fue la creación de mecanismos que permitieran la ampliación de la cobertura del Sistema General, generando al mismo tiempo posibilidades de elección para los usuarios, sin embargo no previó un mecanismo que hiciera posible el mantenimiento del poder adquisitivo de las mesadas pensionales, frente a los fenómenos de la devaluación de la moneda, es así que en la práctica y sin necesidad de hacer un forzado estudio, encontramos mesadas pensionales que han perdido capacidad de compra a lo largo de más de 30 años.

Una pensión reconocida en el año 1974, por un valor de \$ 17.766.22, lo que equivalía en esa época a 14.8 smlmv, hoy está en \$ 3.100.000.00, lo que equivale actualmente año 2009 a 6.2 smlmv, es decir, ha perdido 8.6 smlmv, para un total en pesos colombianos de \$4.264.120 valor que se irá incrementado con el transcurso del tiempo, si no se coloca un blindaje que ampare esta disminución progresiva. Este es un ejemplo real del deterioro de las finanzas de la familia pensional que ya no tiene ingresos por trabajo suplementario, comisiones, primas, auxilio de transporte, subsidio familiar, gastos de representación y demás que dignifiquen la calidad de vida de quienes construyen nación.

Hagamos un repaso de lo que ha sido el reajuste aplicado a las mesadas pensionales desde el año 1994 ya en vigencia la Ley 100 de 1993.

AÑO	AUMENTO
1994	21.09%
1995	22.59%
1996	19.46%
1997	21.63%
1998	17.68%
1999	16.70%
2000	9.23%
2001	8.75%
2002	7.65%
2003	6.99%
2004	6.49%
2005	5.50%
2007	4.48%
2008	5.69%
2009	7.67%

De manera que en forma descendente los reajustes se han aplicado desde 1994 en un 21.09%, hasta hoy 2009 en un 7.67%, arrojando una profunda diferencia negativa.

En consecuencia, este proyecto busca resarcir la injusticia sufrida por la gran mayoría de los jubilados, recuperando el valor inicial de sus pensiones. Recuperación progresiva y que para no resentir las finanzas públicas se otorga un término de cinco años a las entidades pagadoras para que difieran en cada anualidad los porcentajes que logren acercar progresivamente el reajuste ordenado en este proyecto en su totalidad.

Otro de los aspectos tenidos en cuenta en el proyecto, es la progresividad y globalización de la Seguridad Social, a través del cual se da aplicación a las pensiones reconocidas bajo convenios internacionales, como por ejemplo, el firmado por Colombia y España en esta materia. Convenios que se irán extendiendo a otras latitudes.

Convencido que se obra en justicia, dentro de un Estado Social de Derecho, al convertir en Ley de la República la presente iniciativa, someto a la juiciosa consideración de los honorables Congresistas el presente proyecto de ley.

Cordialmente,

Édgar Espíndola Niño,

Senador de la República.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 1° de octubre de 2013

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 112 de 2013 Senado**, por el cual se reajustan las pensiones que han perdido su poder adquisitivo a su equivalencia en smlmv, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por el honorable Senador Édgar Espíndola Niño. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 1° de octubre de 2013

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

Cúmplase.

Presidente del honorable Senado de la República,

Juan Fernando Cristo Bustos.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 07 DE 2013 SENADO

por el cual se adiciona un Capítulo V (nuevo) al Título XI de la Constitución Política de Colombia.

Bogotá D. C., 1° de octubre de 2013

Doctor

JUAN MANUEL GALÁN PACHÓN

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2013 Senado**, por el cual se adiciona un Capítulo 5 (Nuevo) al Título XI de la Constitución Política de Colombia.

Respetado Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo por usted encomendado, atentamente me permito rendir informe de ponencia para primer debate en Senado de la República al Proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2013 Senado, en los siguientes términos:

I. SINTESIS DEL PROYECTO

El proyecto de acto legislativo que se somete a consideración del Senado de la República tiene por finalidad crear las figuras de vicecalde para el Distrito Capital y capitales de departamento y vicegobernador para los entes territoriales del orden Departamental, esto, en procura de brindar una solución democrática alternativa para suplir las faltas absolutas o temporales del alcalde mayor de Bogotá, los alcaldes de capitales de departamento y los gobernadores. Esa medida permitirá que el gobernante sea siempre elegido por el pueblo y evitar así el despliegue que demandan las elecciones “atípicas” que causan un gran desgaste institucional y financiero al Estado¹.

El proyecto propone adicionar al Título XI de la Constitución Política, de la Organización Territorial, un Capítulo V titulado “Disposiciones Comunes a los Capítulos Anteriores”.

El capítulo adicionado, como lo concibe la propuesta radicada constaría de un artículo que contempla las siguientes situaciones:

Que a partir de los comicios de 2015 para la elección de Gobernadores y Alcaldes, en la misma fórmula se elegirían vicegobernador y vicecalde para todos los departamentos y municipios del país.

Que los vicegobernadores y vicealcaldes reemplazarían en las faltas temporales y absolutas a los gobernadores y alcaldes, excepto cuando la falta absoluta se presente como consecuencia de revocatoria del mandato.

Que en cuanto a las calidades, requisitos, inhabilidades, incompatibilidades, periodo y posesión de los nuevos servidores públicos, se los equiparía a los de los gobernadores y alcaldes fijados por el ordenamiento jurídico para gobernadores y alcaldes.

¹ Exposición de motivos del **Proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2013 Senado**, por el cual se adiciona un Capítulo V (nuevo) al Título XI de la Constitución Política de Colombia. En *Gaceta del Congreso* número 646 del 26 de agosto de 2013.

Que las funciones o encargos asignados por el gobernador o el alcalde al vicegobernador o vicecalde, respectivamente, no los inhabilita para asumir las funciones por vacancia absoluta o temporal del titular.

Que en caso de vacancia absoluta de los vicegobernadores o vicealcaldes, la asamblea departamental, el concejo distrital o municipal, respectivamente, designarían por una sola vez su reemplazo de terna propuesta al momento de la inscripción por los candidatos.

II. CONSIDERACIONES

Reseña sobre elección popular de gobernadores y alcaldes:

Para el caso de los gobernadores, es preciso recordar que la Constitución Nacional de 1886 plasmaba como función del Presidente de la República, como Jefe de Estado y Suprema Autoridad Administrativa, en el numeral 4 del artículo 120 nombrar y separar libremente a los Gobernadores y que solo fue con la Constitución de 1991 a través del artículo 303 que esta autoridad empezó a ser elegida por voto popular.

Para el caso de los alcaldes, la Constitución Nacional de 1886, inicialmente estableció que eran designados por los Gobernadores, el gran cambio dado bajo la administración del Presidente conservador Belisario Betancourt, obra del Partido Conservador y encabezado por Álvaro Gómez Hurtado se dio a través del Acto Legislativo número 01 del 9 de enero de 1986, el cual modificó el artículo 171 Superior, así: “Todos los ciudadanos eligen directamente Presidente de la República, Senadores, Representantes, Diputados, Consejeros Intendenciales y Comisariales, Alcaldes y Concejales Municipales y del Distrito Especial”.

La primera elección se celebró el 13 de marzo de 1988 estando habilitados para votar 11.700.000 colombianos, acto democrático que arrojó la elección de 1.009 alcaldes² quienes ejercieron por un periodo de dos años. La Constitución de 1991 no solo reiteró la elección popular de las autoridades locales, sino que extendió el periodo a tres años y posteriormente, a través del Acto Legislativo 2 de 2002, se amplió el periodo de los alcaldes a cuatro años.

Como podemos observar, en un principio el poder político resultaba cooptado en sentido vertical, del gobierno central hacia los niveles territoriales inferiores del Estado³, por eso ahora, la creación de vicegobernadores y vicealcaldes también elegidos de manera democrática, supone un avance en la misma línea trazada en los años 1986 y 1991.

Introducción de las figuras de vicegobernadores y vicealcaldes al ordenamiento constitucional colombiano.

Teniendo en cuenta la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre los límites competenciales del Congreso y la facultad de reforma constitucional⁴, es posible afirmar que nuestra Carta Política no contiene clausulas pétreas expresas ni principios intangibles y que puede reformarse cualquiera de ellos siguiendo los canales institucionales. Para el caso que nos ocupa, el proceso de

² Registraduría Nacional del Estado Civil. En Comunicado de Prensa N° 153 de 2013. “Se cumplen 25 años de la primera elección de alcaldes en el país”.

³ Exposición de motivos del **Proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2013 Senado**, por el cual se adiciona un Capítulo V (nuevo) al Título XI de la Constitución Política de Colombia. En *Gaceta del Congreso* número 646 del de 2013.

⁴ Sentencia C-574 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

acto legislativo. Sin embargo, se debe tener de presente que la facultad de reforma por parte del Congreso no puede derogar, subvertir o sustituir los elementos esenciales definitorios de la identidad de la Constitución y de esto no se trata con el presente proyecto.

En esa línea, se han identificado como principios definitorios de identidad de la Constitución de 1991, entre otros, la soberanía popular, la democracia participativa, el Estado social de derecho, elementos que al revisar el texto del proyecto de acto legislativo, no se encuentran contrarios con la creación de las figuras de vicegobernador y vicealcalde. Por el contrario, la propuesta reafirma el derecho de las entidades territoriales a gobernarse por autoridades propias y el principio de soberanía popular en la medida en que, de llegarse a presentar vacancia absoluta o temporal del gobernador, alcalde mayor o alcaldes de capitales de departamentos, quien los reemplace ha sido elegido también a través de voto ciudadano, elegidos de manera directa en el mismo acto electoral, evitando así la intromisión de autoridades de otros niveles de gobierno. La anterior intromisión se deriva de lo prescrito en los artículos 303, 314 y 323 Superiores. Veámoslo con calma:

El artículo 303⁵ de la Constitución, dice lo 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”. Negrillas fuera de texto.

El artículo 314⁶ de la Constitución, dice lo 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.

...”. Negrillas fuera de texto.

El artículo 323⁷ de la Constitución, dice lo 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.

...”. Negrillas fuera de texto.

Las anteriores disposiciones constitucionales presentan una solución inicial a la falta absoluta de gobernadores, alcaldes y Alcalde Mayor de Bogotá, sin

embargo cuando faltan menos de dieciocho (18) meses para la terminación del período, o cuando se presenta falta temporal por suspensión o licencia es decir, faltas temporales, se acude a la figura de designación de encargados por parte de autoridades de gobierno superiores, entiéndase, gobernadores para el caso de los alcaldes y presidente para el caso del Distrito Capital y gobernadores, proceso en el cual no hay intervención de la comunidad, lo que va en menoscabo de la estabilidad democrática e institucionalidad.

Elecciones atípicas de alcaldes y gobernadores:

Revisando los datos de la Registraduría General de la Nación⁸, encontramos que desde 2003 a la fecha se han realizado 615 elecciones atípicas por varias causas⁹, estos procesos demandan un despliegue institucional que contiene un componente financiero importante para el Estado, Sin lugar a dudas, las elecciones atípicas se hacen necesarias cuando las circunstancias fácticas o legales así lo indican, no obstante, la posibilidad de que existan vicegobernador o vicealcalde reduciría este gasto, manteniendo a quien ejerce la máxima autoridad territorial cobijado con la legitimidad obtenida en la misma elección que el alcalde o el gobernador titular.

Analizando más en detalle las estadísticas que presenta la Registraduría General de la Nación, encontramos que el número de faltas absolutas que han generado elecciones atípicas, debe entenderse con el componente de los respectivos encargos, esto puede fomentar prácticas clientelistas que socaban la confianza depositada por los ciudadanos y produce un detrimento en la percepción política local, que es fundamental incentivar.

Sobre este punto, los estudios de pensamiento político en Colombia son aun escasos, sin embargo el DANE ha hecho un juicioso avance en estos temas. En los años 2011 y 2012 llevó a cabo encuestas de cultura política en país, un dato preocupante que salta a la vista es que la percepción de confianza en los partidos políticos está en disminución¹⁰ así como la participación ciudadana dentro de movimientos políticos de cualquier índole, más preocupante aun es que estas encuestas indican un alto índice de desconocimiento de los mecanismos de participación ciudadana que ronda el 70%¹¹ de los encuestados.

De allí la conveniencia de que por lo menos en los departamentos, las capitales de departamentos y el Distrito Capital, para las faltas absolutas y temporales de su máxima autoridad gubernamental, se habilite constitucionalmente la posibilidad de su reemplazo por las

⁸ <http://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-elecciones-atipicas-.html> -consultada el 26 de septiembre de 2013-

⁹ Se tuvieron en cuenta las siguientes causales:

- a) Declaración de la nulidad de la elección por parte de los Tribunales Administrativos de los departamentos o el Consejo de Estado;
- b) Muerte del mandatario;
- c) Destitución de mandatarios por parte de la Procuraduría General de la Nación o la Procuraduría Provincial;
- d) Renuncia irrevocable al cargo;
- e) Destitución del mandatario por parte del Gobernador o el Ministro del Interior por tener sentencia penal en su contra;
- f) El mandatario elegido no tomó posesión del cargo;
- g) Contraloría General de la República declaró con responsabilidad fiscal al mandatario;
- h) El Consejo Nacional Electoral no declaró la elección del ganador por encontrarse inhabilitado.

¹⁰ DANE Encuestas de Cultura Política 2012.

¹¹ DANE Encuesta de Cultura Política 2011.

⁵ Modificado por el artículo 1° del Acto Legislativo número 2 de 2002 publicado en el *Diario Oficial* número 44.893, de 7 de agosto de 2002.

⁶ Modificado por el artículo 32 del Acto Legislativo número 2 de 2002 publicado en el *Diario Oficial* número 44.893, de 7 de agosto de 2002.

⁷ Modificado por el artículo 5° del Acto Legislativo número 2 de 2002 publicado en el *Diario oficial* número 44.893, de 7 de agosto de 2002.

figuras de vicegobernador y vicealcalde también electos por voto popular, esto sería una reivindicación al derecho político de los entes territoriales de gobernarse por autoridades propias en armonía con el numeral 1 del artículo 287 superior sin intervención de autoridades nacionales.

Antecedente del Proyecto de Constitución Federal del Colegio de Altos Estudios de Quirama.

Es importante resaltar que el Colegio de Altos Estudios de Quirama¹², fundación con sede en Medellín, realizó una propuesta sobre las figuras de vicegobernador y vicealcalde (artículos 71, 80, 153 y 185 del anteproyecto de constitución Federal), quienes tendrían las funciones de asesoría y consultoría del alcalde y del gobernador¹³.

De entrada algunos podrían descartar este antecedente por estar incrustado en un proyecto de constitución federal que es incompatible con la concepción de estado unitario con un grado de descentralización que propugna la Constitución de 1991, pero ese argumento de entrada no deslegitima las figuras de vicealcalde y vicegobernador; por tanto, mientras el sistema unitario y el sistema federal hacen referencia a la organización política, pero las figuras que se pretenden crear se incrustan en el principio de forma de gobierno democrático, y aquí sí que guarda coherencia la introducción normativa con el elemento esencial definitorio de la Constitución cual es el principio democrático.

Legislación comparada

Los referentes más cercanos los encontramos en:

República del Ecuador, la Constitución adoptada en 2008, presenta en su capítulo tercero, referente a Gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales un artículo del siguiente tenor:

“Artículo 251. Cada región autónoma elegirá por votación a su consejo regional y a su gobernadora o gobernador regional, que lo presidirá y tendrá voto dirimente. Los consejeros regionales se elegirán de forma proporcional a la población urbana y rural por un período de cuatro años, y entre ellos se elegirá una vicegobernadora o vicegobernador. Cada gobierno regional establecerá en su estatuto los mecanismos de participación ciudadana que la Constitución prevea”¹⁴. Negrilla fuera de texto.

Como podemos observar, la disposición constitucional ecuatoriana prevé que entre los consejeros regionales, se elija a un vicegobernador. No obstante que el Ecuador presenta una división territorial diferente a la colombiana, pues en él se encuentran figuras extrañas a nosotros como lo son los gobiernos autónomos descentralizados GAD, que en su orden comprenden a: GAD Regionales, Provinciales, Cantonales y Parroquiales, y que se definen como “instituciones descentralizadas que gozan de autonomía política, administrativa y financiera, y están regidos por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad, interterritorial, integración y participación ciudadana”¹⁵. No es óbice

para considerar que es el referente más cercano en la medida en que la forma de estado de la República del Ecuador es unitaria¹⁶. De ahí que la comparación resulte pertinente.

República Argentina, La forma de estado de la Argentina es Federal, así se desprende del artículo primero de la Constitución de la Nación Argentina¹⁷, este carácter de federal implica que sus estados o divisiones administrativas conformantes son también centros de imputación normativa; en esa medida encontramos que provincias como Buenos Aires¹⁸ o Córdoba¹⁹ tienen instituida la figura de vicegobernador, que en el caso de la Provincia de Córdoba preside el Senado, y en el caso de la de Buenos Aires es elegido en los mismos comicios que el gobernador.

Estados Unidos de Norteamérica, está institucionalizada la figura del vicegobernador, –en inglés “lieutenant governor”– en 43 de los 50 estados de la Unión, en 25 de ellos se elige en fórmula con el gobernador²⁰ “state governor” y como función primordial está el remplazo de aquel cuando se presente falta absoluta, tenemos por tanto que es la segunda autoridad política de un Estado federado.

Honduras: La ley de municipalidades establece que las vacancias temporales del alcalde sean suplidas por el vicealcalde. Cuando se presentan vacancias absolutas del alcalde y vicealcalde, los dos son removidos²¹.

Como podemos observar las figuras de vicealcalde y vicegobernador, no son nuevas en los sistemas constitucionales y legales de otros estados. Se aprecia que lo importante de estas figuras se concreta en las funciones que le son atribuidas por el ordenamiento; como columna vertebral está el poder sustituir a la máxima autoridad local o regional en sus vacancias temporales y absolutas, el tipo de elección, si se elige en fórmula con el alcalde o en lista independiente que son variables que se presentan, para el caso colombiano no son aconsejables, esto por cuanto el voto programático busca que los ciudadanos elija un plan de gobierno y no se entendería admisible como fortalecimiento de aquel

¹⁶ Artículo 1º de la constitución Política del Ecuador dice: “Artículo 1º. El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible”. En <http://biblioteca.espe.edu.ec/upload/2008.pdf> - Consultada el 26 de septiembre de 2013

¹⁷ Constitución de la Nación Argentina. En <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm> - consultada el 26 de septiembre de 2013.

¹⁸ Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Revisar artículos 119 a 124 En – <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/constitucion/cpppal.htm> - consultada el 26 de septiembre de 2013.

¹⁹ Constitución de la Provincia de Córdoba. Revisar artículos 129 a 136 y 139 y 140 En - http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/biblioteca/File/Constituciones/cp_cordoba.pdf - consultada el 26 de septiembre de 2013.

²⁰ *Gaceta del Congreso* número 303 de 2013, Proyecto de Acto Legislativo número 23 de 2013 Senado.

²¹ Véase artículo 44 y el Capítulo X. En http://www.preventionweb.net/files/32088_leydemunicipalidadesyreglamento%5B1%SD.pdf - consultada el 27 de septiembre de 2013.

¹² Tomado de su sitio web “fundación cultural privada sin ánimo de lucro que existe para propiciar la integración cultural y el encuentro de los seres humanos consigo mismos, con los demás, con la naturaleza y con Dios.” En <http://fadquirama.wordpress.com/> -consultada el 25 de septiembre de 2013.

¹³ *Gaceta del Congreso* número 303 de 2013, Proyecto de Acto Legislativo número 23 de 2013 Senado.

¹⁴ Constitución Política del Ecuador, En <http://biblioteca.espe.edu.ec/upload/2008.pdf> -Consultada el 26 de septiembre de 2013.

¹⁵ Véanse los artículos 238 a 241 de la Constitución Política del Ecuador. En <http://biblioteca.espe.edu.ec/upload/2008.pdf> - Consultada el 26 de septiembre de 2013.

principio que en ausencia del alcalde alguien de otra lista lo pueda sustituir, esta fórmula es incompatible con el sistema constitucional colombiano.

III. Consideraciones generales sobre el articulado

El proyecto de acto legislativo está constituido como se mencionó en la síntesis, de dos artículos, el primer artículo adiciona un capítulo que correspondería al V del Título XI, y se titularía “Disposiciones Comunes a los Capítulos Anteriores”. Esta adición de un capítulo nuevo, racionaliza la redacción y evita que para la introducción de estas nuevas figuras, se tenga que adicionar los artículos 303, gobernadores, 304, alcalde, y 323 Alcalde Mayor.

Los ejes fundamentales del articulado se deben concretar así:

Establecer que a partir de los comicios de 2015 para la elección de Gobernadores y Alcaldes, en la misma fórmula se elegirá vicegobernador en los departamentos y vicealcalde para el Distrito Capital y los municipios capital de departamento.

Se resalta que la redacción inicial generaría que la figura de vicealcalde se presente en todos los municipios del país, redacción que por tanto habrá de ser corregida para ajustarla a la idea expuesta en la exposición de motivos que contempla que para el caso de los vicealcaldes se limitará al Distrito Capital y las capitales de departamento.

Que los vicegobernadores y vicealcaldes reemplazarán en las faltas temporales y absolutas a los gobernadores y alcaldes, excepto cuando la falta absoluta se presente como consecuencia de revocatoria de mandato. Caso en el cual la revocatoria incluye al vicealcalde o vicegobernador.

Se precisa que cuando la ciudadanía utilice el mecanismo de participación denominado revocatoria de mandato, el efecto es la revocatoria tanto del alcalde o gobernador junto con su fórmula de vicealcalde o vicegobernador respectivamente.

Que en cuanto a las calidades, requisitos, inhabilidades, incompatibilidades, periodo y posesión de los nuevos servidores públicos, se los equipara a los de los gobernadores y alcaldes fijados por el ordenamiento jurídico para gobernadores y alcaldes.

El gobernador y el alcalde deberán asignar funciones al vicegobernador o vicealcalde respectivamente, estos podrán asumir cargos del nivel de gobierno territorial al que correspondan sin que esto los inhabilite para asumir llegado el caso las funciones del titular por vacancia temporal o absoluta.

Para evitar la creación de figuras jurídicas sin función, este eje obliga a que los gobernadores o alcaldes atribuyan funciones a sus fórmulas una vez electos, claro está siguiendo la estructura administrativa y orgánica de cada entidad territorial. Por ejemplo podría ser nombrado secretarios de despacho.

Que en caso de vacancia absoluta de los vicegobernadores o vicealcaldes, la asamblea departamental, el concejo distrital o municipal respectivamente, designarán por una sola vez su reemplazo de terna propuesta al momento de la inscripción por los candidatos.

Para preservar la autonomía departamental y municipal reconocida por la Constitución Política, se establece que en caso de faltar los gobernadores, vicegobernadores, alcaldes y vicealcaldes elegidos, las respectivas asambleas y concejos harán la designación del funcionario por una sola vez de la terna que para el efecto se inscriba al momento de hacer la respectiva inscripción electoral.

Proposición

Con las anteriores consideraciones, propongo a la honorable Comisión Primera del Senado de la República, dar primer debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2013 Senado, por el cual se adiciona un**

Capítulo V (nuevo) al Título XI de la Constitución Política de Colombia, con el pliego de modificaciones que se anexa a este informe.

Eduardo Enríquez Maya,
Senador de la República,
Ponente.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 7 DE 2013 SENADO

por el cual se adiciona un Capítulo V (nuevo) al Título XI de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese al Título XI de la Constitución Política un Capítulo numerado V y denominado “Disposiciones Comunes a los Capítulos Anteriores” con el artículo 331:

CAPÍTULO V

Disposiciones comunes a los capítulos anteriores

Artículo 331A. A partir de los comicios de 2015 para la elección de gobernadores y alcaldes, en la misma fórmula se elegirá vicegobernador en los departamentos y vicealcalde para el Distrito Capital y los municipios capital de departamento.

Cuando se presente falta temporal o absoluta del gobernador o del alcalde, el vicegobernador o el vicealcalde respectivamente lo reemplazará excepto cuando la falta absoluta se presente como consecuencia de revocatoria de mandato. Caso en el cual la revocatoria incluye al vicegobernador o vicealcalde.

Las calidades, requisitos, inhabilidades, incompatibilidades, periodo y posesión de los vicegobernadores y vicealcaldes, serán los fijados por la Constitución y la ley para los gobernadores y alcaldes.

El gobernador y el alcalde deberán asignar funciones al vicegobernador o vicealcalde respectivamente; estos podrán asumir cargos del nivel de gobierno territorial al que correspondan sin que esto los inhabilite para asumir llegado el caso las funciones del titular por vacancia temporal o absoluta.

En caso de vacancia absoluta de los vicegobernadores o vicealcaldes, la asamblea departamental, el concejo distrital o municipal respectivamente, designarán por una sola vez su reemplazo de terna propuesta al momento de la inscripción por los candidatos.

Artículo 2°. El presente acto legislativo regirá a partir de su promulgación.

Eduardo Enríquez Maya,
Senador de la República,
Ponente.

CONTENIDO

Gaceta número 793 - Jueves, 3 de octubre de 2013	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 110 de 2013 Senado, por medio de la cual se modifica el Título XI de la Ley 300 de 1996.-Ley general de turismo.....	1
Proyecto de ley número 111 de 2013 Senado, por la cual se tiene como base el salario devengado durante el último año para la liquidación de la pensión por vejez.....	2
Proyecto de ley número 112 de 2013 Senado, por la cual se reajustan las pensiones que han perdido su poder adquisitivo a su equivalencia en smlmv.	3
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2013 Senado, por el cual se adiciona un Capítulo V (nuevo) al Título XI de la Constitución Política de Colombia.	5