REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XIX - Nº 616 Bogotá, D. C., miércoles, 8 de septiembre de 2010 EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

ACTAS DE COMISIÓN

COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ACTA NÚMERO 04 DE 2010

(agosto 24)

Cuatrienio 2010-2014 – Legislatura 2010-2011

Primer Período

Sesiones Ordinarias

En la ciudad de Bogotá D. C., el veinticuatro (24) de agosto de dos mil diez (2010), se reunieron en el Salón Guillermo León Valencia del Capitolio Nacional, previa citación, los miembros de la Comisión Primera del honorable Senado, con el fin de sesionar.

I

Llamado a lista y verificación del quórum

La Presidencia, ejercida por el honorable Senador Eduardo Enríquez Maya, indica a la Secretaría llamar a lista y contestaron los honorables Senadores:

Andrade Serrano Hernán

Avellaneda Tarazona Luis Carlos

Barreras Montealegre Roy Leonardo

Corzo Román Juan Manuel

Cristo Bustos Juan Fernando

Enríquez Maya Eduardo

Galán Pachón Juan Manuel

García Valencia Jesús Ignacio

Gerléin Echeverría Roberto

Londoño Ulloa Jorge Eduardo

Mota y Morad Karime

Soto Jaramillo Carlos Enrique

Vélez Uribe Juan Carlos.

En el transcurso de la sesión se hicieron presentes los honorables Senadores:

Cáceres Leal Javier Enrique

Enríquez Rosero Manuel

Hurtado Angulo Hemel

Moreno Rojas Néstor Iván

Rizzetto Luces Juan Carlos

Velasco Chaves Luis Fernando.

La Secretaría informa que se ha registrado quórum decisorio.

Siendo las 10:35 a. m., la Presidencia manifiesta: "Ábrase la sesión y proceda el Secretario a dar lectura al Orden del Día para la presente reunión".

Por Secretaría se da lectura al Orden del Día:

ORDEN DEL DIA

COMISIÓN PRIMERA HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Cuatrenio 2010-2014 – Legislatura 2010-2011

Primer Período

Día: martes 24 de agosto de 2010

Lugar: Salón Guillermo Valencia
Capitolio Nacional

Hora: 10:00 a. m.

I

Llamado a lista y verificación del quórum

II

Consideración y aprobación del Acta número 2 del 10 de agosto de 2010 *Gaceta del Congreso* número…; Acta número 3 del 18 de agosto de 2010 *Gaceta del Congreso* número…

III

Consideración y votación de proyectos para primer debate

1. Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2010 Senado, *por medio del cual se reforman los artículos 112, 171, 176, 299, 312 y 190 de la Constitución Política de Colombia,* acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2010 Senado, *por medio del cual se modifica el artículo 190 de la Constitución Política.*

Autores:

Proyecto de Acto Legislativo 02 de 2010. Honorables Senadores *Eduardo Enríquez Maya, Jorge Hernando Pedraza, Efraín Cepeda, César Tulio Delgado, Gabriel Zapata, Germán Villegas, Carlos Barriga, Juan Córdoba, Nora García Burgos, Fernando Tamayo, Hernán Andrade* y otros.

Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2010. Honorables Senadores: *Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Virgüez P., Carlos Alberto Baena López* y honorables Representantes *Gloria Stella Díaz Ortiz, Orlando Velandia* y otros

Ponente: Primer Debate: honorable Senador *Eduardo Enríquez Maya.*

Publicación:

Proyecto Original: Proyecto de Acto Legislativo 02 de 2010 ***Gaceta del Congreso*** número 462 de 2010. Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2010 ***Gaceta del Congreso*** número 445 de 2010.

Ponencia Primer Debate: ***Gaceta del Congreso*** número 498 de 2010.

2. **Proyecto de ley número 26 de 2010 Senado,** *por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 136 de 1994 para fortalecer las Juntas Administradoras Locales y el presupuesto participativo.*

Autor: honorable Senador *Juan Carlos Vélez Uribe.*

Ponente: Primer Debate: honorable Senador *Juan Carlos Vélez Uribe.*

Publicación:

Proyecto Original: ***Gaceta del Congreso*** número 439 de 2010.

Ponencia Primer Debate: ***Gaceta del Congreso*** número 512 de 2010.

3. **Proyecto de ley número 28 de 2010 Senado,** *por medio de la cual se aumenta la pena mínima para el porte ilegal de armas de fuego y se dictan otras disposiciones.*

Autor: Honorable Senador *Juan Carlos Vélez Uribe.*

Ponente: Primer Debate: honorable Senador *Juan Carlos Vélez Uribe.*

Publicación:

Proyecto Original: ***Gaceta del Congreso*** número 439 de 2010.

Ponencia Primer Debate: ***Gaceta del Congreso*** número 517 de 2010.

IV

Lo que propongan los honorables senadores

V

Negocios sustanciados por la Presidencia
Anuncio proyectos para debatir
y votar próxima sesión

El Presidente,

Eduardo Enríquez Maya.

El Vicepresidente,

Roy Leonardo Barreras Montealegre.

El Secretario General,

Guillermo León Giraldo Gil.

La Presidencia abre la discusión del Orden del Día y, cerrada esta, abre la votación e indica a la Secretaría llamar a lista:

HONORABLES SENADORES	
Avellaneda Tarazona Luis Carlos	Sí
Barreras Montealegre Roy Leonardo	Sí
Corzo Román Juan Manuel	Sí
Cristo Bustos Juan Fernando	Sí
Enríquez Maya Eduardo	Sí
Galán Pachón Juan Manuel	Sí
García Valencia Jesús Ignacio	Sí
Gerléin Echeverría Roberto	Sí
Londoño Ulloa Jorge Eduardo	Sí
Soto Jaramillo Carlos Enrique	Sí
Vélez Uribe Juan Carlos	Sí

La Presidencia cierra la votación y por Secretaría se informa el siguiente resultado:

VOTOS EMITIDOS:	11
POR EL SÍ:	11
POR EL NO:	0

En consecuencia, ha sido aprobado el Orden del Día.

La Presidencia indica a la Secretaría continuar con el siguiente punto del Orden del Día.

II

Consideración y aprobación del Acta número 2 del 10 de agosto de 2010 ***Gaceta del Congreso número…;*** **Acta número 3 del 18 de agosto de 2010** ***Gaceta del Congreso*** **número…**

La Presidencia informa que una vez estén publicadas en la ***Gaceta del Congreso*** el acta número 2 del 10 de agosto de 2010 y Acta número 3 del 18 de agosto de 2010, se someterán a votación.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre:

Gracias, Presidente. Buen día para todos. En el marco de este Orden del Día y antes de iniciar la discusión de las importantes ponencias, yo quiero compartir con los compañeros una constancia sobre el trabajo que ha venido haciendo ya en estos escasos días la Comisión Primera, a propósito de tres de las quizás principales causas de la criminalidad y violencia urbana que tanto preocupa con razón a los colombianos.

Las causas de muerte, las causas de herida fatal en las ciudades, cruzan en buena medida por tres grandes elementos. El primero, que el país volvió a experimentar en carne propia porque se hizo público uno de los casos, el de la irresponsabilidad de los conductores ebrios que causan muertes, muchas de ellas de manera impune. El segundo, el hecho de que el porte ilegal de armas es en Colombia también la ventana para la impunidad.

Y el tercero. El tema triste y lamentable de que las oficinas mal llamadas oficinas de cobro y las oficinas de sicariato hace mucho rato ya decidieron reclutar a los jóvenes adolescentes para sus crímenes, de manera que son ellos dolorosamente los principales sicarios; esta Comisión y sus honorables miembros están trabajando ya en eso y me parece muy importante que la Comisión entera asuma, como ya lo está haciendo, pero como cuerpo frente al país, la responsabilidad, la tarea, el reto de resolver estos asuntos. En buena hora el Senador Juan Carlos Vélez Uribe trae hoy en el Orden del Día, la iniciativa tendiente a revisar la pena para el porte ilegal de armas; diecio-

cho mil personas fueron capturadas el año anterior portando armas ilegales.

El 90% de ellas quedaron libres, sin ninguna pena y sin ninguna sanción, ni penal ni social y sin embargo, se incautaron veintinueve mil armas ilegales, también el año pasado en cifras oficiales, uno se pregunta si son dieciocho mil los capturados, todos ellos impunes y veintinueve mil las armas, dónde están los once mil portadores de esas armas y es con esas armas que se matan a los colombianos, y no pocos, trece mil ochocientos cincuenta y un colombianos murieron el año anterior por el uso de estas armas.

De manera que seguramente la Comisión, verá y así yo lo espero, con el mejor ánimo y el mejor entusiasmo la iniciativa que hoy nos trae el Senador Juan Carlos Vélez Uribe.

En el mismo sentido, el Senador Jorge Eduardo Londoño trajo de nuevo a discusión de esta Comisión y llegará en su momento para debate, el tema polémico, difícil, complejo, del sicariato adolescente, referido a la in imputabilidad penal de los menores de edad.

No son pocos los casos, es una gran herida del tejido social colombiano, cuatro mil trescientos cincuenta y siete delincuentes adolescentes, la mayoría de ellos sicarios, fueron aprehendidos solo el año anterior.

Más del 90% de ellos quedaron libres en los dos días siguientes y eso por supuesto implica si estos colombianos de dieciséis, diecisiete y menos de dieciocho años son o no responsables; es decir; si son o no ciudadanos y nosotros creemos con el Senador Londoño, que lo son, que los jóvenes colombianos tienen derecho desde los dieciséis años, plenos derechos, un joven de dieciséis años hoy no es lo mismo que un joven de dieciséis cuando teníamos el Senador Jesús García y yo esa edad.

Hoy a los dieciséis años un joven colombiano es un hombre más informado, conectado, tiene internet, tiene mayor socialización de la información, de la cultura, de los deberes y de los derechos y tiene por supuesto ese joven todo el derecho a reclamar su participación en la vida social y política, el derecho al voto, el derecho al trabajo, pero también la sociedad tiene derecho a exigirle su responsabilidad penal y por eso llegó la hora de bajar la edad de la ciudadanía en Colombia, por lo menos a los dieciséis años.

Y el tercero y último tema, señor Presidente, que con su venia quiero agregar en esta constancia, es el tema doloroso de lo que nosotros llamamos violencia vial, otros llaman inseguridad vial y que hace más de un año venimos impulsando y defendiendo, y es la necesidad de que los conductores ebrios en Colombia tengan un reproche social y penal, sin esperar a que causen la muerte, sin esperar a que causen la muerte como ocurrió ese fin de semana y como sigue ocurriendo diecinueve veces cada día, porque son cinco mil setecientos noventa y seis los muertos al año por accidente de tránsito, no son doscientos noventa, como hoy refiere la prensa.

Y más de cincuenta mil heridos, treinta y nueve mil de ellos graves, que merecen hospitalización por culpa de conductores ebrios; novecientos sesenta borrachos son cada fin de semana detenidos momentáneamente, pero liberados de manera inmediata, sin ningún tipo de reproche social ni penal.

El proyecto de ley que defendimos durante un año y que por asuntos de trámite no pudo llegar al Senado, habiendo sido aprobado en dos debates en la Cámara, contiene una sanción penal para el conductor ebrio por el solo hecho de estarlo, una sanción de arresto, antes de que se mate y antes de que mate a alguien.

Esas tres iniciativas que se generan en esta Comisión, para prevenir las muertes por conductores ebrios, para prevenir las muertes por sicarios adolescentes, para prevenir las muertes por ciudadanos que portan armas ilegales y después cometen crímenes; es decir, tres proyectos para salvarle la vida a los ciudadanos colombianos, hacen parte de un paquete legislativo que en buena hora, señor Presidente de la Comisión, ha asumido con toda seriedad y me parece importante que los compañeros compartamos hoy la decisión de impulsar esas tres iniciativas, por supuesto, con todas las mejoras y todas las consideraciones que aquí los expertos en el momento del debate, los compañeros Senadores quieran adicionarle a las tres iniciativas.

Esa es pues, Presidente, la constancia que quería dejar antes del inicio de la sesión. Muchas gracias.

La Presidencia, ejercida por el Vicepresidente honorable Senador Roy Barreras Montealegre, indica a la Secretaría continuar con el siguiente punto del Orden del Día.

III

Consideración y votación de proyectos para primer debate

Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2010 Senado, *por medio del cual se reforman los artículos 112, 171, 176, 299, 312 y 190 de la Constitución Política de Colombia,* acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2010 Senado*, por medio del cual se modifica el artículo 190 de la Constitución Política.*

Por Secretaría se da lectura a la proposición positiva con que termina el informe de ponencia.

La Presidencia abre la discusión de la proposición positiva con que termina el informe y concede el uso de la palabra al ponente, honorable Senador Eduardo Enríquez Maya:

Muchas gracias, señor Presidente. Saludo a los honorables Senadores. Y a su vez el Liberalismo ha anunciado que tiene reunión de Bancada y he solicitado respetuosamente que hasta donde sea posible, escuchen esta ponencia que me voy a permitir hacer, porque honorables Senadores del Partido Liberal, entre ellos el doctor Jesús Ignacio García, el doctor Juan Manuel Galán, miembros de esta Comisión tuvieron a bien respaldar este proyecto de enmienda constitucional.

Señores Senadores, más o menos cincuenta Senadores que suscriben este proyecto de Acto Constitucional, quieren proponer al Congreso de la República y al país dos temas que vienen insertos en este proyecto de enmienda constitucional.

El primer tema, el que tiene que ver con el derecho fundamental de la oposición y el segundo tema, para que no se pueda realizar una segunda vuelta presidencial, siempre y cuando se cumplan unos umbrales y podamos en consecuencia ahorrarle al país, ahorrarle al Presupuesto Nacional, una serie de recursos y de otra parte no ilusionar en unas luchas es-

tériles que se puedan dar de los candidatos a ocupar la primera magistratura del Estado.

Empiezo por hacer unas breves apreciaciones sobre este proyecto. Ha dicho la Corte Constitucional, honorables Senadores, que en las Comisiones se estructuran de manera técnica los Proyectos de Reforma Constitucional.

No queremos nosotros proponer reformas constitucionales que no cumplan las características de una verdadera reforma, se ha dicho que la Reforma Constitucional que se propone debe ser necesaria, debe ser seria y debe tener vocación de permanencia constitucional.

Este proyecto indudablemente cumple con esos requisitos, una Reforma Constitucional necesaria; cuántos intentos se han hecho aquí en el Congreso de la República por crear espacios para el libre ejercicio de la oposición, pero no ha sido posible, hoy creo que es la oportunidad. El señor Presidente de la República, a través del Ministro del Interior y de Justicia, ha manifestado ese deseo y por eso a nosotros nos corresponde hacer realidad ese propósito.

Debe ser una reforma seria, pues claro que sería en base a la experiencia, hemos tenido como legisladores y como políticos, buscamos nosotros que la democracia colombiana se fortalezca, bien se ha dicho que si no hay un partido de gobierno fuerte y un partido de oposición fuerte, no hay democracia.

Aquí en Colombia ustedes como yo, sabemos qué régimen Presidencial y más la figura del Presidente de la República, está revestido prácticamente de unas facultades omnímodas todas, con rango constitucional. El Presidente de la República es Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, Autoridad de la Administración, Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas de Colombia. Controla el Presupuesto General de la Nación, Jefe Único de las Relaciones Internacionales.

Yo creo que el Presidente de la República de Colombia tiene más atributos que la Reina Isabel. En cambio, con el correr del tiempo, el Congreso de la República pierde escenarios y en consecuencia, los que disientan del Gobierno.

En el cuatrienio pasado fue admirable la actitud del Liberalismo y del Polo Democrático. Hicieron una oposición coherente y más admirable se convirtió la oposición cuando apoyó muchas iniciativas del Gobierno, para que se conviertan en ley de la República o en reformas constitucionales. Por eso conviene que nosotros como legisladores busquemos los mecanismos necesarios para que en Colombia se ponga en vigencia la cultura de la oposición.

La oposición es un derecho fundamental, es consustancial a la democracia, debe convertirse en un organismo del propio Gobierno y por eso nosotros nos hemos propuesto hacer esa propuesta. Perdón por la redundancia.

¿Qué ha sucedido con la oposición en Colombia? Valientes personajes de los dos partidos tradicionales, hicieron una oposición ideológica a lo largo ya de un recorrido admirable. Vean ustedes, el primero en inaugurar la oposición en Colombia sin lugar a dudas fue esa figura del liberalismo, Rafael Uribe Uribe, él se opuso a la regeneración en su tiempo.

Casi como una voz solitaria, porque en esa época, honorables Senadores, el Congreso era hegemónico, no había presencia del liberalismo en el Congreso de la República y claro que se opuso Rafael Uribe Uribe a la Ley 61 de 1988, conocida en el mundo jurídico como la Ley de los Caballos, que se expidió por aquel entonces para frenar las voces, las expresiones, vaciadas en la prensa, en la radio de aquel entonces y no se puede desconocer otra figura de liberalismo que hizo oposición en su tiempo. Gabriel Turbay, en el famoso debate de las bananeras en administración de Abadía Méndez, una oposición ideológica, ejemplar, que hoy se la recuerda en la historia como una oposición seria, coherente, que le dio mucho prestigio al liberalismo de la época interior y exteriormente.

Y sigue desfilando por el escenario político del liberalismo, con la oposición que en su tiempo hiciera Gaitán, incluso oposición al interior de su propio partido, como más tarde la hiciera Luis Carlos Galán.

Gaitán, cuando propuso su nombre para la Presidencia de la República, tuvo que enfrentar sus tesis a Gabriel Turbay, se generó la división del liberalismo después de vivir la época de la República Liberal, y asumió el poder Mariano Ospina Pérez, formidables voces de estos caudillos del liberalismo, que al conjuro de su voz llenaban las Plazas de Colombia con ideas, con principios, con una filosofía propia de un partido que se crecía en adversidad después de una grande y larga hegemonía en el conservatismo.

Y qué decir de Luis Carlos Galán. Un Presidente que los colombianos no pudimos lograr, su voz fue acallada por los cobardes del narcotráfico, pero se conserva su espíritu, sus principios, su ideología y claro, por supuesto, sus retoños, que sin lugar a dudas seguirán trabajando por la vigencia de esos principios inmortales.

Y lo propio la oposición la ha lucido el conservatismo, Laureano Gómez, en su propio partido, cuando apenas contaba con pocos años de vida, fue él como Representante a la Cámara que hizo oposición al Gobierno del nunca olvidado Marco Fidel Suárez.

Con un debate en la Cámara de Representantes para que el primer Magistrado de la Nación, tuviera que abdicar del poder, para el cual había sido elegido año 1918, 1922 y de 1921 a 1922 fuera reemplazado por el doctor Jorge Holguín.

Y siguió la opinión de ese tribuno, Laureano Gómez, en la República Liberal, enfrentado al Gobierno de Olaya Herrera en principio, posteriormente al de López Pumarejo, al de Eduardo Santos y nuevamente al de López Pumarejo.

Y nunca se puede olvidar la oposición que hicieran en aquel entonces los famosos Leopardos, cinco figuras consagradas del conservatismo, Fidalgo Ermira, Camacho Carreño, Eliseo Arango, Silvio Villegas, Ramírez Moreno; ellos también sentaron sus voces de oposición en la República Liberal. Y otra escuela que se fundó de la oposición en aquel entonces, de Gilberto Alzate Avendaño, el famoso Mariscal acompañado de Fernando Londoño y Londoño.

Como también de los hermanos Naranjo Villegas, era una oposición ideológica, una oposición de principios, una oposición que llenaba muchas veces de alegría y también de espanto, cuando en aquellos momentos los partidos no se entendieron y más predominó el vendaval de la violencia que el argumento de la razón.

Y qué decir de la oposición que se suscitara en las épocas del Frente Nacional, con esa figura nunca olvidada y el constitucionalista más ponderado en nuestro país y de pronto en América, Alfonso López Michelsen, fundador y creador del Movimiento Revolucionario Liberal.

Esa fue una oposición seria, valiente, pero efímera en el tiempo. Y también hizo oposición Misael Pastrana con la oposición denominada reflexiva. Y que sirvió para que el conservatismo se inyectara de conducta y de valor y cruzar el desierto sin cantimplora de la oposición. Pero haciendo valer los principios de una colectividad que hoy se acerca a cumplir ciento sesenta años de servicio al país.

Hizo oposición también una señora valiente, doña Bertha Hernández de Ospina Pérez y su abuelo, honorable Senador Moreno, Gustavo Rojas Pinilla. Su madre la voz consagrada de la rebeldía, vean ustedes entonces sin dejar también de nombrar a personas que no pertenecieron a los partidos tradicionales como Pardo Leal, como Jaramillo y una oposición valiente como lo reconocí al inicio de esta intervención, que en el pasado cuatrienio la ejerciera el Polo Democrático y el Partido Liberal.

Hoy se ha declarado una abierta oposición, cumpliendo el mandato constitucional, el Polo Democrático, pero creo que el Gobierno Nacional y el Congreso de la República estamos interesados en dotar de un Estatuto de Oposición, que le permita al país entero esa nueva cultura, porque la oposición debe ser para construir, la oposición debe servir para mover ideas, para mover programas y para convertirse en una alternativa de poder.

La oposición no es como la que estamos nosotros considerando en nuestro país, como sinónimo de subversión, como sinónimo de destrucción; no, todo lo contrario, la oposición como en otros países, las democracias modernas incluso, tienen presupuesto para defender sus programas, tienen presupuesto para la realización de obras, tienen presupuesto para el funcionamiento de sus partidos, a eso es lo que nosotros queremos llegar en nuestro país.

Qué hicimos, honorables Senadores, hace poco tiempo, cuando se aprobó, cuando estábamos en el Proyecto de la Reelección Presidencial, fue el conservatismo el que presentó un proyecto de reforma constitucional, para poner en vigencia la Ley de los Pesos y de los Contrapesos.

Nosotros fuimos partidarios de la reelección, pero presentamos un proyecto de enmienda constitucional que, entre otros temas, tenía los siguientes: Primero. Que los organismos de control quedaran en poder de los partidos vencidos en la contienda, que el segundo en votos para la Presidencia de la República fuera reconocido como Senador.

El segundo en votos para la Gobernación fuera reconocido como Diputado, el segundo en votos para la Alcaldía, fuera reconocido como Concejal. Ese proyecto de enmienda constitucional, señor Presidente, conocido con el número 01 de 2004 Cámara, cuando yo me desempeñaba como Representante a la Cámara y 013 Senado, creo que llegó, honorable Senador Avellaneda, hasta el quinto debate, el ponente fue el doctor Carlos Gaviria Díaz, desafortunadamente se hundió el proyecto.

Vean ustedes, ahora se vuelven a agitar estos temas, se ponen para conocimiento de la opinión nacional estos temas que ya fueron tratados. ¿Qué se hizo después? Aquí por iniciativa del liberalismo se presentó un Proyecto de Reforma Constitucional casi con estos mismos temas.

En ese entonces yo rendí disculpas al Gobierno Nacional y a mi partido, yo acompañé al Partido Liberal y al Polo votando por ese Proyecto de Reforma Constitucional que consagraba derechos a la oposición. Yo he sido uno de los enamorados de ese régimen de la oposición, porque creo en él, es más, yo digo que ese es un derecho fundamental.

Y seguimos un poco adelante, honorable Senador Andrade y presentamos un Proyecto de Reforma Constitucional para ampliar el Control Político, porque el Control Político, a mi juicio, es uno de los instrumentos esenciales para que se haga ejercicio del derecho de la oposición.

Y ese proyecto se amasó aquí en esta Comisión Primera, con los aportes de Roberto Gerléin, de Gustavo Petro, y hoy se logró esa enmienda constitucional. Pero para fortuna, creímos…

Como si eso fuera poco, señor Presidente, la Corte Constitucional de Colombia declaró la Constitucionalidad del texto en su integridad.

Hoy traemos una propuesta, repito, amasada por varios Senadores de la República, de las distintas bancadas que tienen asiento en el Congreso Nacional y en qué consiste esa propuesta.

Primero. Quiero que nos ubiquemos, señores Senadores, esa propuesta significa hacer una modificación del artículo 112 Constitucional, el Constituyente de 1991 señor Presidente, en tratándose del régimen de la oposición o del Estatuto de la Oposición, solo nos dejó como recuerdos el artículo 112 Constitucional.

Ahí la oposición tiene derecho a hacer uso de la información como cualquier ciudadano a través de un derecho de petición, tiene derecho a saber toda la información del Estado, tiene derecho de hacer uso del espectro electromagnético, tiene derecho a hacer uso del derecho de réplica y prácticamente ahí se acaban los derechos de la oposición.

Nosotros en esta exposición de motivos, señores Senadores, hemos dicho una cosa que a mi juicio es muy importante. Con la venia del señor Presidente y los señores Senadores, me permito leer diez renglones que aparecen, repito, en la exposición de motivos.

La Constitución Política garantiza el derecho de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica a declararse en oposición al Gobierno, y después de esta declaración, pueden ejercer la función crítica y planear y desarrollar alternativas políticas, pero obsérvese que si bien el derecho a la oposición se consagró explícitamente, los instrumentos para hacerla efectiva son apenas el acceso a la información y a la documentación oficial, el uso de los medios de comunicación del Estado, del espectro electromagnético y la réplica en los mismos medios de comunicación; dejó de mencionarse un derecho que surge por generación espontánea de las elecciones y de las posiciones políticas distintas a la oficial o a la mayoritaria.

Se trata del derecho de los candidatos perdedores en las elecciones, a tener representación visible y eficaz en las corporaciones y a plantear inquietudes y proyectos sobre la manera como debe conducirse el Gobierno y como deben solucionarse los problemas que ordinariamente atraviesa la comunidad.

No hacer efectivo este derecho constituye un deterioro de la representatividad que los países desarrollados cada día se aumentan y profundiza.

El domingo el periódico *El Tiempo* editorializa la oposición con un título, señor Presidente, que dice: normas para disentir; no voy a leer la totalidad de la editorial. Sino simplemente unas posiciones de esa casa Editorial, dice: La profundidad de cualquier sistema democrático está en proporción directa con la calidad de los espacios en los cuales se ejerce la oposición, es urgente avanzar cuanto antes en la normatividad para hacer realidad el derecho al disenso, que la Carta Política establece inequívocamente, después el propósito de la Casa de Nariño, de inyectar respeto y un espíritu de cordialidad a los canales de diálogo con los bloques no pertenecientes a la unidad nacional, encontraría en el Estatuto de la Oposición una inmejorable concreción.

Hay que fortalecer las reglas de la oposición a nivel regional, y por último las súper mayorías del Presidente Santos tienen en sus manos la posibilidad de dejarle a la democracia colombiana un trascendental legado y un ejemplo de visión de futuro.

Aprobar de consuno con las minorías un paquete de vigorosos medios de expresión, garantías de control y espacios de fiscalización para el bloque opositor más reducido de la historia, Presidente. En fin.

Decía, señores Senadores, que tenemos que inaugurar esa asignatura de la cultura política que se denomina la oposición, hemos dicho que la oposición es cosustancial con la democracia, hemos dicho que la oposición es un derecho fundamental, previsto en la Carta Política de los colombianos, y que lo encontramos en otras normas también; por ejemplo, el debido proceso, es de la filosofía prístina de la oposición, cuando uno va a hacer uso del derecho a la defensa, cuando uno va a argumentar posiciones en la justicia o en la administración, el derecho de petición es un derecho fundamental que tiene que ver con el ejercicio de la oposición, así lo consagra el artículo 112 Constitucional, el derecho de asociación, el derecho de reunión, toda esa gama de derechos fundamentales están inmersos en el derecho a la oposición.

Hemos dicho que el derecho a la oposición es para construir, para defender ideas, para defender programas, para defender posiciones.

El derecho a la oposición, como lo dice este editorial, es para disentir, es que esto no es nuevo, esto se consagró en Grecia, en Atenas precisamente, que era el espacio, el diálogo, pero también el espacio del disenso. Entonces, señor Presidente, aquí viene la propuesta, señores Senadores, ¿qué buscamos? Que el segundo en votos para la Presidencia de la República sea reconocido como Senador; el segundo en votos para la Vicepresidencia de la República sea reconocido como Representante.

El segundo en votos para la Gobernación, sea reconocido como diputado; el segundo en votos para la Alcaldía, sea reconocido como Concejal Distrital o Municipal.

¿Qué conseguiríamos con esto? Un país que vive atacado por la violencia, fortalezcamos las instituciones republicanas de nuestro país, no les dejemos la oposición a los que están replegados en las montañas de Colombia. Permitamos que en estos espacios se dé curso al disenso, si se quiere a la discordia, pero en el seno de las instituciones.

Hagamos que el voto en Colombia sea útil, porque con este sistema el voto es ineficaz, por no decir que el voto es inútil; la pregunta, doctor Londoño, Senador de la República, dónde están los tres millones setecientos mil votos que ustedes por amor a la patria llevaron a las urnas a nombre del Partido Verde y de los candidatos Antanas Mockus y Fajardo.

Se quedaron en la historia, se quedaron con las cifras de las estadísticas electorales; qué bueno si el sistema hubiera estado en vigencia, ya tuviéramos aquí a Mockus representando a tres millones setecientos mil colombianos y a Fajardo en la Cámara.

Cómo nos hubiera gustado, por ejemplo, que el segundo puesto de importancia en Colombia, que es la Alcaldía Distrital, hoy en manos de nuestro amigo Samuel Moreno, hubiera tenido a Peñalosa en el Concejo Distrital. Cómo nos hubiera gustado que en la pasada elección cuando ganó Lucho Garzón, hubiera tenido en el Concejo a Juan Lozano.

Pero estos señores, Senadores, que la mayoría somos de provincia, tiene otros efectos, usted Karime, que en su bella tierra del Atlántico, que muchas veces se pierde una alcaldía por diez votos, por cincuenta votos.

En mi tierra, en Nariño, perdí una Alcaldía con un amigo, por un voto, son once Concejales, mi amigo fue acompañado por seis concejales y el ganador por cinco, pues mi amigo creo que no volvió nunca al pueblito donde perdió por un voto, porque el alcalde vencedor les quitó a sus amigos.

Allá se nota mucho más, pero el que gana la elección empieza a discriminar a los perdedores que no lo acompañaron en su contienda. Y a veces se los priva de los servicios públicos más elementales, usted votó en contra mía, no tiene derecho a un subsidio de vivienda, usted votó en contra mía, no tiene derecho al servicio del agua o de la luz. Hasta allá llega el vendaval de las pasiones.

Entonces, en este país, repito, atacado por los violentos, queremos señor Presidente y señores Senadores, que todos tengamos ojalá igualdad de derechos; por qué discriminar a los perdedores, por qué no permitirles un espacio donde puedan defender sus ideas, donde puedan defender sus programas, donde puedan convertirse, repito, en alternativa de poder.

Además, con este proyecto, honorables Senadores, se combate la abstención, vean ustedes, treinta millones de colombianos aptos para votar. ¿Cuántos acuden a las urnas, honorable Senador Corzo?

De pronto la mitad. Y esa mitad se la reparten ustedes entre cuatro o cinco, o seis candidatos a la Presidencia de la República; entonces, queremos fortalecer la democracia también, con aquellos que no estuvieron de acuerdo con los otros que fuimos los portadores de la victoria.

Y creo, honorable Senador Gerléin, se combate también a los violentos. ¿Por qué se ocasionó la Gue-

rra de los Mil Días? Porque el liberalismo no tenía representación.

¿Y cuáles fueron las consecuencias para ser recordadas ahora con amargura? Todavía las estamos pagando, dice el Senador Gerléin, a eso quiero invitarlos honorables Senadores, para que ustedes con su capacidad, con su visión de patria, enriquezcan el horizonte constitucional, enriquezcan el horizonte político de este país.

Demos el paso. Me decía el Senador Londoño, honorables Senadores, Juan Carlos Vélez, doctor Soto, me decía el honorable Senador Londoño que le ha gustado el proyecto porque es sumamente original.

Este sistema no se encuentra en ninguna otra constitución del mundo, este es un sistema hecho a la colombiana, a nosotros, honorable Senador Moreno, siempre nos han criticado y vale la pena esa crítica, porque todo lo copiamos. Y lo recordaba el Senador Londoño, que tuvo la oportunidad de verlo cuando estudiaba en la Facultad de Derecho de la Universidad de Nariño, a un paisano de Londoño, a Vicente Camaris, escribía con el seudónimo, Senador Andrade José mar, es decir; en Colombia señor Presidente, todo se importa, Senador Hurtado, Senador Rizzeto, desde los bautizos en la iglesia y los responsos en la tumba.

Nosotros queremos ser originales, hacer una reforma constitucional en esta época, para estos tiempos y para conseguir unas finalidades, fortalecer la democracia en Colombia.

Vendrán más ideas de los honorables Senadores, vendrán más propuestas del Gobierno, las analizaremos, como decía Laureano Gómez, con despacio, siempre y cuando beneficien a nuestros compatriotas.

Y la segunda propuesta de este Acto Constitucional es la que tiene que ver con la segunda vuelta Presidencial y la propuesta es muy clara, si en la primera vuelta el primero al segundo desata una diferencia del 30% o más, no habrá segunda vuelta.

Yo creo que ese es un clamor nacional, vean ustedes, en la primera vuelta el Presidente Santos le saca una diferencia de 25.4%. Y en la segunda vuelta una diferencia casi de 45 puntos al segundo. El Estado tuvo que invertir en unos recursos de su raquítico presupuesto, para que se cumpla esa gesta con la democracia.

Pueden haber mejores propuestas para la primera o para la segunda. Bienvenidos a este debate académico, político, para que ustedes, junto con nosotros, acertemos en esta enmienda constitucional.

Muchas gracias, señor Presidente.

La Presidencia, ejercida por el honorable Senador Hernán Andrade Serrano, concede el uso de la palabra al honorable Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre:

Gracias, señor Presidente. Esta propuesta del Senador Eduardo Enríquez que he tenido la fortuna de conversar con él y que por supuesto denota su espíritu de ampliación de la democracia, me parece como él lo sabe y como algunos compañeros también, con quien hemos socializado absolutamente pertinente y positiva. Creo que el debate democrático se enriquece, él ha puesto positivos ejemplos con la presencia de líderes naturales de la sociedad colombiana que tienen expresión política y desaparecen al otro día de las elecciones de manera inexplicable, porque la democracia colombiana no les entrega espacios, no solamente es evidente en la ciudad capital, donde ex candidatos de quinientos, seiscientos mil o setecientos mil votos, al otro día no tienen vocería alguna y por supuesto en las elecciones presidenciales, gran ejemplo el del candidato Antanas Mockus y su organización, sino por supuesto en todas las ciudades de Colombia.

Y en los departamentos, pero en el mismo sentido de ampliación del debate, hace algunos meses, yo me permití socializar una propuesta que fue en su momento malinterpretada o malintencionadamente interpretada.

Y que consistía en ampliar esos espacios de la democracia que hoy propone el Senador Eduardo Enríquez, no solamente a los ex candidatos perdedores al segundo en votos, en los tres niveles del gobierno municipal, departamental y presidencial nacional, Senador Rizzeto, sino además ampliarle espacios a los gobernantes salientes para defender su obra de gobierno, exactamente durante el período constitucional siguiente y exclusivamente durante ese período.

Para que el ex alcalde saliente pueda defender su obra de gobierno frente a quien lo ha relevado, bien sea porque es o no afín a su pensamiento sino porque simplemente en la natural y necesaria crítica política, pues el gobierno inmediatamente anterior es un referente y el gobernante anterior en esta democracia de acción popular, pues representa miles de ciudadanos que me eligieron, el ex alcalde elegido popularmente en el período inmediatamente anterior debería tener, si esta honorable Célula Legislativa lo considera, y es el sentido de la proposición que quiero adicionar al proyecto del Senador Enríquez y poner en consideración de la Comisión, cambiar un espacio, cambiar una voz para ir al Concejo Municipal o Distrital a defender esa obra de gobierno que muchas veces es injustamente tratada o injustamente criticada.

Pero lo que es legítimo es que tenga voz para defenderla, así se enriquecería muchísimo el debate, unos concejales con una participación popular directa, porque han sido elegidos, el segundo candidato en votos que perdió la elección, pero que representa miles de ciudadanos en esa urbe defendiendo su tesis, confrontándola con el candidato que ganó, proponiendo mejores ideas, y el ex alcalde que acaba de salir defendiendo su obra de gobierno y proponiendo lo que piensa que debe hacerse mejor, igual en el nivel departamental para el gobernador saliente, e igual en el nivel presidencial para el Presidente saliente, exclusivamente durante el período que sigue y en el sentido de ampliar la democracia. Son estas, entonces señor Presidente y Senador Eduardo Enríquez, las tres proposiciones que he radicado en el sentido de que además de esos espacios que usted oportunamente le amplía a la democracia con su propuesta, tengamos estos espacios en una proposición que en lo pertinente reza en cuatro renglones de esta manera.

De la misma manera "a propósito de los artículos 112, 171, 176, 299, 312 y 190 de la Constitución" de la misma manera los ex alcaldes elegidos en el período constitucional inmediatamente anterior al vigente, tendrán derecho a ocupar una curul en el Concejo

Distrital o Concejo Municipal, durante el siguiente período constitucional de la Corporación, esta curul se ejercerá con plenitud en los derechos y obligaciones propios de cada miembro de la respectiva corporación y sin que exista ningún tipo de remuneración por su ejercicio.

Este detalle, digamos de ética política, me parece importante, no me parece necesario, ni útil; al contrario, contraproducente que carguemos a los presupuestos municipales y departamentales con un salario adicional, le vamos a dar un derecho al ciudadano que representó a miles de colombianos, al ciudadano que representó a miles de bogotanos, de caleños, de ibaguereños a que tengan voz. Le damos ese derecho, que no le vamos a pagar por él.

Si quiere que vaya y lo ejerza, de la misma manera el ex gobernador del departamento elegido en el período constitucional inmediatamente anterior al vigente con el mismo texto y de la misma manera al ex Presidente de la República elegido en el período constitucional inmediatamente anterior al vigente.

Para evitar suspicacias, que todavía es necesario despejar, esta Reforma Constitucional como esta Comisión la considere, tendrá vigencia para los próximos gobernantes, no es el ánimo particular mío entregarle un espacio de vocería al ex Presidente Álvaro Uribe que acaba de salir, que además no lo necesita.

Ni seguramente sería el ánimo del Polo Democrático entregarle obligatoriamente un espacio al ex Alcalde Lucho Garzón, que salió. Se trata de que hacia adelante cualquiera que sea el origen político de esos ex gobernantes nos ayuden a enriquecer el debate, qué interesante sería un debate aquí en el Senado de Colombia, sobre cualquier tema de política pública nacional trascendental con la presencia de Antanas Mockus, qué interesante un debate con la presencia del Presidente que salió, si esta norma hubiese tenido vigencia honorables miembros del partido Conservador, qué interesantes hubiesen sido los debates sobre seguridad democrática con la vocería del propio ex Presidente Andrés Pastrana para que defendiera sus tesis a propósito de la modernización del Ejército y del desenmascaramiento de las Farc en la comunidad internacional, no solamente en las columnas de opinión, sino en el seno natural de la democracia.

De suerte que dejo esta proposición a consideración de la honorable Comisión con el mismo espíritu y espero que con la misma amable consideración para el resto del proyecto que ha presentado el Senador Eduardo Enríquez Maya. Muchas gracias, señor Presidente.

CONSTANCIA COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL SENADO DE LA REPÚBLICA

Las cifras que hoy tiene Colombia en violencia e inseguridad, exigen del Congreso de la República una actuación relevante, que permita que el Legislativo discuta y aborde desde su función principal, las soluciones que desde la Constitución y la ley deben orientar el camino del restablecimiento de la Seguridad Ciudadana, que implica no solo el análisis de las soluciones legislativas como respuesta a una problemática estructural interna, sino estar igualmente a la vanguardia de los Estados democráticos, que sostienen un interés supremo en el hemisferio y que ha sido causa de la nueva perspectiva de las naciones para disminuir la inseguridad ciudadana.

Por lo anterior, se impulsará desde la Comisión Primera constitucional del Senado de la República un conjunto de normas que pretenden abordar nuevamente una problemática que en la legislatura pasada fue objeto de mi preocupación y inspiró la presentación de varios proyectos de ley, que en este escenario aspiran tener el respaldo y consenso de los honorables senadores y la continuidad de una importante labor en el Congreso de la República en aras de la seguridad ciudadana.

Estas iniciativas, con el reconocimiento de sus autores, los honorables Senadores Juan Carlos Vélez Uribe y Jorge Eduardo Londoño Ulloa, respectivamente, gozarán de mi compromiso e impulso en el Legislativo respondiendo a una necesidad de la sociedad colombiana, entre los que cabe destacar el proyecto de acto legislativo que propende por el derecho al voto de menores de 18 años y que en su momento abordara esta Comisión, a fin de conocer otras iniciativas que enriquezcan el mejor camino para concebir los derechos y sus obligaciones en iguales proporciones a los menores de 18 años, concibiendo así la ciudadanía como un atributo de la personalidad, que coloca equivalencias entre derechos y obligaciones y que hacen de la ciudadanía un atributo del que puedan ser titulares las personas a partir de los 16 años. Proyecto para el cual ha de tenerse en cuenta que ya la Ley 1098 ha establecido una responsabilidad penal a los mayores de 14 años, pero su tratamiento teniendo en cuenta su minoría de edad es diferencial respecto a los mayores de 18 años, y hace que este Congreso estudie nuevamente dichos postulados normativos. Eje de esta temática deben ser las actuales cifras que colocan de presente que 12 de cada 100 capturados en Colombia por homicidios son menores de 18 años, 4.357 aprehensiones de edad registró la Policía Nacional en el 2009 y 3.653 ingresaron al sistema de responsabilidad penal de adolescentes, de los cuales el 94% tiene problemas de drogadicción.

Igualmente, cabe destacar la iniciativa del Senador Juan Carlos Vélez, en el sentido de aumentar las penas para el delito de porte ilegal de armas, teniendo en cuenta iniciativas de origen popular, que como la presentada en la Cámara de Representantes y de la que fui ponente, merecen toda la atención y responsabilidad a la hora de definir los mínimos en la pena, para entregarle al operador jurídico las herramientas de las que hoy no goza, y que permiten que dichos delitos sea excarcelables.

Los medios de comunicación hoy registran diversos titulares que colocan en evidencia la necesidad de una actuación legislativa, en cuanto a los graves índices de violencia y de inseguridad ciudadana, y por ello, resulta pertinente resaltar las cifras de 17.717 homicidios al año 2009, de los cuales 13.851 fueron con arma de fuego y 2.296 con arma blanca, de los que no escapan los escandalosos registros de ciudades tan importantes como la de Cali, en la que se registraron 1.718 riñas que dejaron decenas de heridos, en lo que va corrido del año.

Al respecto, es importante tener en cuenta lo sostenido en la pasada legislatura en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, con ocasión del proyecto de ley que restringía el porte de armas

de fuego, y que en calidad de Vicepresidente del Parlamento Latinoamericano sostuvo el doctor Roy Barreras en la Conferencia Interparlamentaria y Foro sobre armas pequeñas y ligeras, celebrado en la ciudad de Washington, en los siguientes términos:

• *"La situación colombiana y en sí del continente Latinoamericano exige la intervención de los Estados frente a la tenencia y porte de armas de fuego como una de las estrategias con las cuales pueda avanzarse en la promoción de la paz y la prevención, erradicación y sanción de las formas de violencia.".*

• *"Existe la necesidad de que los Estados implementen programas de seguridad ciudadana; evidencia de ello son las cifras que a octubre de 2008 registraron aproximadamente 1.616* ***acciones de grupos armados ilegales frente*** *a 10.391 homicidios comunes; es decir,* ***las acciones de los grupos al margen de la ley constituyen el 13.45% de los delitos y del factor criminal o de violencia en el país.".***

• *"La ONU, en el 2001, implementó un programa a través del cual se busca Prevenir, Combatir y Erradicar el Comercio Ilícito de Armas Pequeñas y Armas Livianas (POA), programa del que hacen parte 137 países y que en su pasado informe anual concluyó que: En las Américas la tenencia de armas se relaciona directamente con la criminalidad armada y el tráfico ilícito entre fronteras.".*

• *En noviembre 14 de 1997* se *adoptó la CIFTA (Primera Convención Regional en contra del Tráfico Ilícito de Armas). Esta Convención fue firmada por 33 países miembros de la OEA y ratificada por 26. Dicha Convención adoptó las principales directrices frente a las armas:*

1. Establecer como delito la fabricación y comercialización ilegal de armas.

2. Sistematizar las licencias para la exportación, importación y tránsito de armas.

3. Aumentar los controles para la explotación de armas.

4. Colaborar interorgánicamente al interior de cada Estado, de acuerdo a las competencias en investigaciones por la violación a dichas conductas.

5. Capacitar al personal al que se le ha atribuido la competencia constitucional, legal y reglamentaria.

De otra parte, el fatal suceso del viernes 19 de agosto en la noche, en la Autopista Norte con Calle 153, tuvo una actuación judicial, que para la mayoría de la sociedad colombiana causa extrañeza o siquiera intranquilidad, al habérsele recobrado al acusado su libertad, tras la primer diligencia judicial, en la que igualmente se conoció y así lo comunicaron diversos medios, el causante del accidente de tránsito, fue un hombre en estado de embriaguez, hecho que atiende y reclama igualmente, que el Congreso de la República revise los vacíos jurídicos que presenta la norma, que deben ser sustancialmente superados con la ley y no con una eventual jurisprudencia, precedente judicial, que como es sabido en el orden constitucional vigente, en Colombia no goza de obligatoriedad, por lo que es necesario que el legislativo tenga en cuenta la necesidad de incluir en la descripción del tipo penal una sanción que establezca de manera clara y teniendo en cuenta la gravedad del ilícito y de sus consecuencias para la sociedad, la negación rotunda de los beneficios de excarcelación o de otorgamiento de algún subrogado penal, en los delitos que como este, colocan en grave extremo peligro la seguridad de la población.

Lo anterior hace que, como Senador de la República, me permita presentar ante esta Corporación un proyecto de ley que modifica el Código Penal, aumenta las penas mínimas para los delitos de homicidio culposo y lesiones personales culposas ocasionadas con utilización de medios automotores (accidentes de tránsito) e incorpora como delito la mera conducción en estado de embriaguez, proyecto del que en su momento me permitiré dar todas las justificaciones de carácter constitucional, legal y social, a fin de establecer la necesidad de que el Congreso legisle al respecto.

Atentamente,

Roy Barreras Montealegre,

Senador de la República.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Jorge Eduardo Londoño Ulloa:

Gracias, Presidente. No, simplemente dos o tres consideraciones. Una de mis aficiones ha sido el derecho comparado. En el derecho comparado hay una institución que se denomina el crito tipo y el crito tipo es esa forma de comportamiento social que hace que una norma pueda ser aplicable en determinado ordenamiento jurídico, pero que no funciona en otra.

De ahí el peligro de las mutaciones jurídicas, de ahí el peligro de andar copiando normas para introducirlas en nuestro ordenamiento y de ahí igualmente la explicación de por qué esas normas a veces no funcionan.

Una de ellas, que siempre me han llamado la atención, fue la moción de censura, la moción de censura en un sistema presidencialista, ni siquiera presidencial como el nuestro, pues no iba a tener un desarrollo pleno, porque le hacía falta otra institución que era fundamental en el sistema parlamentario, como era la disolución del Parlamento.

Por eso siempre fui critico de esa institución y por eso debo confesarlo, doctor Enríquez, en principio su propuesta me causaba por lo menos algunas dudas, algunos interrogantes; sin embargo, nos dimos a la tarea, como bien lo expresaba nuestro Presidente titular, de rastrear en los diferentes ordenamientos jurídicos a ver si existía una institución como la que hoy se propone y no existe. No hay en el ordenamiento jurídico universal, por lo menos en todo lo que rastreamos, que no fue poco. Una posibilidad de que los candidatos que ocupen el segundo lugar, pues puedan pasar a los órganos legislativos o administrativos en nuestro ordenamiento, como es el caso de los Concejos de Asambleas.

De ahí que esta propuesta me seduce, me seduce por eso, por su originalidad y aprovecho, como dicen las monjitas, este papayaso para insistir en la invitación que nos hizo el Presidente Enríquez para la celebración de la institución del control de constitucionalidad.

Algún teórico del Derecho plantea que dentro de las familias jurídicas hay una que ya nosotros podemos incluir y es la familia del derecho público latinoamericano y basa su teoría sustancialmente en el hecho de que esta institución igualmente es muy original, en ese acto legislativo y en la Constitución de Cundinamarca la encontrábamos.

Esa originalidad, yo creo que es la que a nosotros nos podrá dar cierta presencia en el derecho que hoy tiende a globalizarse, por eso nosotros creemos que es una institución interesante que debe apoyarse. Igualmente en este momento se me ocurre que es también importante que los gobernantes salientes, quienes lo hemos sido, lo hemos sufrido y lo hemos padecido y sabemos que tan pronto termina nuestro mandato, quedamos sin ningún escenario para poder defender la obra de Gobierno y quedamos a merced del capricho de quienes son elegidos, nos parece que es también importante en determinado momento agregarle esta parte.

Finalmente, señor Presidente, hacer una pequeña precisión. Nosotros y en Plenaria y aquí se habla siempre de la oposición, pero se le da a ella un alcance meramente ritual; es decir, yo digo que estoy en la oposición y soy de la oposición.

Yo creo que la oposición debe tener más bien unos principios que se establezcan y a través de los cuales quien se acoja a esos principios, pues pueda ser parte de la oposición.

Porque fíjense ustedes, el Partido Verde no tiene ningún cargo en el Gobierno, no hace parte de las mayorías y simplemente hemos adoptado algo que es un poco alternativo, al justo centro del que hablara Aristóteles según el cual no existe el blanco y el negro, sino también puede (…) Que nosotros hemos asumido a través el proceso de argumentación, a través de ese proceso que es fundamental, en el ejercicio parlamentario.

Yo creo que cuando hablemos de la oposición, tendremos que hablar también de una institución bastante novedosa que tampoco existe en las legislaciones que hablan de la oposición, tendremos entonces que buscar una normatividad que adecúe la posición del Partido Verde en todo ese proceso.

De esta manera entonces nosotros creemos que esta es una buena propuesta, que puede oxigenar todo ese proceso, de alternancia y de ejercicio de la oposición y por eso entonces estamos de acuerdo con la propuesta del Presidente Enríquez Maya. Gracias, Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Juan Carlos Rizzeto Luces:

Muchas gracias, señor Presidente. Yo solamente quería refrendar de este proyecto; el doctor Eduardo Enríquez Maya le está dando hoy una oportunidad al país de ser legítimo, de ser original.

Y en esa legitimidad vale la pena recalcar que ese referente a la elección de Presidente de mayoría simple segunda vuelta, primero el sistema de mayoría simple permite el fortalecimiento de los Partidos.

Le otorga garantías a los Partidos de oposición, permite a los ciudadanos que elijan a una persona que somete un programa de gobierno y no a un representante de un Partido.

El comportamiento electoral que han tenido los colombianos desde el 2002 ha sido reiterativo, y es que en las últimas elecciones la segunda vuelta ha sido caracterizada por una diferencia de votos de más del cuarenta por ciento entre los dos candidatos.

Eso tiene que darle la oportunidad al electorado de preservar su querer; es decir, que pueda escoger un candidato que está en sus mayorías.

De esa manera es que podemos permitirle al Estado, permitirle un considerable ahorro, que desde lo económico hace no solamente el desgaste presupuestal, sino también un desgaste electoral y yo creo que esas premisas son las que tienen que permitirle hoy al país y a esta Comisión, que nos demos la oportunidad de este debate.

Yo creo que a buena hora el doctor Eduardo Enríquez, usted ha presentado este proyecto que se le va a dar la oportunidad a los colombianos también para que ese que haber que queremos, cuando salimos a elegir a alguien y que pierde en unas elecciones definitivamente pueda tener la oportunidad de verse legítimo en unas Corporaciones.

Entonces, mi doctor Eduardo, yo pienso que esa segunda parte de este Proyecto, donde se da la creación a esas nuevas curules, para darle la oportunidad y esa legitimidad a esas personas que presentaron esos programas de gobierno, pues obviamente le va a dar esas garantías a los Partidos de oposición.

A que permanezcan en el contexto y usted ya claramente lo ha expuesto en su disertación sobre el tema del proyecto.

Además, que propicia un verdadero contrapeso al Gobierno, tanto en el orden nacional, regional, local, pero sobre todo, le da la oportunidad a que esas ideas de los candidatos que no fueran elegidos, pueda llevarse a cabo desde el seno del legislativo y de las corporaciones públicas locales y regionales.

Entonces, mi doctor Eduardo, yo pienso que han sido suficientes las exposiciones, simplemente quería refrendar estos puntos, porque para mí y para ustedes, Senadores y para esta Comisión, como Partido de integración nacional, mi doctor Eduardo, pienso de que aquí hay un llamado a que hagamos esta reflexión y le demos la oportunidad al país para que aquellos que quieran enarbolar las banderas de una política legitima, se vean representados en unos espacios claros y que ese tema fundamental sobre el tema de las mayorías simples, se vean representados también no en un desgaste electoral como puede suceder en una segunda vuelta, cuando los porcentajes han sido claros, sino para que también quienes en esa posición y quienes queden de segundos, tengan de verdad la oportunidad de hacer una oposición clara y legítima.

Entonces, mi doctor Eduardo Enríquez, yo pienso que esta es la oportunidad de abrir el debate, abrir la discusión y cuente que como Partido de integración nacional, con esa Ley de Bancadas que nos permite poder tomar posiciones desde los mismos senos de los Partidos, decirles que estamos de acuerdo y que esperamos poderlo acompañar en este proceso y durante todo el desarrollo de este proyecto. Muchísimas gracias, señor Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona:

Gracias, Presidente. En primer lugar, quiero referirme al tema de la propuesta de reforma, algunos artículos constitucionales que tienen que ver con darle la posibilidad de llegar al Congreso de la República, a la Asamblea Departamental y a los Concejos Municipales, a aquellos candidatos que tengan la segunda votación en las respectivas elecciones para esas dignidades.

Yo creo que la argumentación que trajo el doctor Enríquez Maya sobre la necesidad de vigorizar la oposición en el país, me revela hacer unas importantes elucubraciones que también las podría ser sobre eso que se está volviendo un consenso hoy en el país, la necesidad de cambiar la cultura política, en el sentido de que se reconozca la oposición como esencial a la construcción democrática del país.

Creo, y a mí no me queda como un nicho de vergüenza, reconocer que por lo menos en el Gobierno del Presidente Santos estamos encontrando tres enfoques que nos muestran que hay un cambio en la cultura política entre el anterior Gobierno y este.

Uno, del tema de las relaciones internacionales. Dos, en el tema de las relaciones entre el Ejecutivo y la Rama Jurisdiccional del Poder Público. Tres, el tema del reconocimiento de la oposición.

Y sobre todo me voy a referir un poco a este tema. Ya aquí se ha dicho en muchos escritos que la oposición en Colombia es una oposición raquítica, y es raquítica porque el Estatuto de la Oposición a su vez carece de esa vigorosidad que debería tener en el establecimiento de sus derechos, en las garantías para el ejercicio de ellos y en una institucionalidad que preserve o permita preservar esos derechos.

Es raquítica porque el número de derechos que se establecieron en el artículo 112 Constitucional son muy limitados, y porque algunos de ellos no tienen como se dice aquí en el lenguaje parlamentario, no tienen dientes, me refiero al derecho de réplica, me refiero al derecho que tendría la oposición en el artículo 112, a la rectificación, al acceso a los medios de comunicación, son derechos establecidos ahí en el artículo 112, pero que la oposición no ha podido hacer uso de ellos, porque falta una exhaustiva reglamentación que permite el ejercicio de ellos.

Y en el otro campo, es raquítica la oposición porque faltan derechos y faltan instituciones.

No sé si esta semana o la semana entrante vamos a tener oportunidad en ese nuevo camino que ha abierto el gobierno del Presidente Santos, de dialogar con la oposición, acerca de los derechos de esta, de hacer una interlocución, sobre la visión nuestra en torno a este tema.

Pero vamos a plantear la necesidad de acrecentar esos derechos, uno de ellos ha de ser el como la oposición tenga representación por ejemplo en el Consejo Nacional Electoral, que es a su vez un elemento de garantía de la participación político electoral, de los partidos que están en la oposición.

Hoy digamos que si la oposición es una oposición muy minoritaria, tanto que no alcance el número de votos requeridos hoy por la Reforma del Acto Legislativo 01 de 2003, la oposición no tiene representación en ese Consejo Nacional Electoral.

Y eso incide en sus derechos político electorales, por eso quiero anunciarles desde ya, que esta mañana la bancada del Polo Democrático Alternativo, decidió enviarle una carta al señor Presidente de la República y al Presidente del Congreso, y hacemos partícipes a todos los partidos políticos que hacen parte de la unidad nacional.

De esa bancada de unidad nacional, para que empecemos a reflexionar en serio, acerca de si queremos vigorizar la oposición en Colombia.

Antes del Acto Legislativo 01/2003, la oposición tenía derecho a estar representada en el Consejo Nacional Electoral, con el Acto Legislativo 01, dependerá de qué tan vigorosa es esa oposición para que tenga un mínimo de votos, que hoy por ejemplo no los tenemos para llegar al Consejo Nacional Electoral, la oposición por sí sola.

Entonces queremos decirles que además ese tema de la representación en el Consejo Nacional Electoral, de ser un elemento constitucional, es también un elemento de voluntad política del gobierno y de los partidos políticos que hoy acompañan en el gobierno en esa gestión.

Le estamos diciendo, como propuesta, por qué no hacemos una lista única en la que se garantice la representación de la oposición. En ese Consejo Nacional Electoral.

Una propuesta que ustedes por supuesto deberán avalar, pero que si ustedes dan un gesto favorable a esa propuesta, nosotros veríamos que efectivamente estamos caminando ese sendero que nos lleva efectivamente a buscar, vigorizar la oposición y con ella vigorizar la democracia en Colombia.

El discurso del doctor Enríquez Maya, es un discurso donde dice que la propuesta para que los segundos, las segundas votaciones, ocupen curules, en Senado, en Cámara, siendo el primero para Alcaldía Presidencial, derrotado con segunda votación, en Cámara para el candidato a la Vicepresidencia, curul en la Asamblea Departamental para la segunda votación en una elección departamental a Gobernación, curul en el Consejo Municipal para la segunda votación en una elección Alcaldía Municipal, es en la óptica que ha planteado el doctor Enríquez Maya, un derecho de la oposición.

Si eso es así, si esa es la intención, yo diría entonces, Senador Enríquez Maya, que estando totalmente de acuerdo, con su discurso, afinemos el articulado en la hermenéutica y entonces dispongámonos a decir que es un derecho de la oposición.

Y lo digo por lo siguiente, en el artículo 112 Constitucional, se utilizó una escrituración ambigua, si nosotros repasamos el texto del artículo 112, encontraremos que al comienzo se habla de los derechos de la oposición.

Y al finalizar está hablando de derechos de minorías y lo que quiere decir, como ya lo ha hecho la jurisprudencia en el Consejo de Estado, es que hay una diferencia cualitativa, entre lo que sé es minoría y lo que sé es oposición.

Y justamente, en la sentencia que nosotros traíamos a colación, con la elección de la Mesa Directiva de esta comisión, en la que fue actor el doctor Juan Manuel Galán Pachón, el Consejo de Estado notó la diferencia existente en el artículo 112 entre oposición y minorías.

Y con una interpretación que se ha denominado la interpretación del efecto útil de la norma, llegó a la conclusión que lo que el Constituyente Primario de 1991 había querido hacer, dado el mismo título del artículo 112, era consagrar un derecho a la oposición y no un derecho a minorías.

Y por eso el sentencial es conclusivo en decir, que en las Mesas Directivas de las corporaciones públicas, deberá existir representación de la oposición, no

de las minorías como adeliteren dice, uno de los incisos del artículo 112 de la Constitución.

Por eso, doctor Enríquez Maya, yo traigo una serie de proposiciones para modificar esa parte, en la propuesta que se trae a consideración de la Comisión Primera, se está indicando lo siguiente: Los candidatos a los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernador de Departamento, Alcalde Distrital y Alcalde Municipal, que siga en votos, a quienes la organización electoral declare elegido en los mismos cargos, ocuparan una curul en el Senado, etc., etc.

Bien. Si es como yo lo entiendo y como es su intención, Senador Eduardo Enríquez Maya, de establecer un derecho para la oposición, yo propongo esta modificación.

Los candidatos a los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernador de Departamento, Alcalde Distrital y Alcalde Municipal del Partido, Movimiento Político o Grupo significativo de ciudadanos, con personería jurídica reconocida, declarado en oposición, que siga en votos, y sigue su redacción.

Pero tiene que estar allí que un elemento importante es que ese partido sea un partido de oposición o grupo significativo de ciudadanos se declare en oposición. O el movimiento político se declare en oposición si queremos, efectivamente que sea un derecho de la oposición.

Y de una vez propondría algo también, doctor Enríquez Maya, que acabemos entonces con ese lenguaje dubitativo, confuso que tiene el artículo 112 en el Inciso Segundo.

Donde dice hoy, el texto dice: Los partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica, tendrán derecho a participar en las Mesas Directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos, para hacerle honor a la sentencia del Consejo de Estado, que ya he memorado acá y que el gobierno también hiciera honor, la bancada de unidad nacional, hiciera honor a eso que se quiere respetar la oposición, pues de una vez propondría que ese inciso lo dejásemos así.

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

Esa sería la redacción para ese tema.

Me queda Presidente y honorables miembros de esta comisión, hablar de un tema al que no sé por qué, el ponente no le dio la importancia que tiene, que es el tema a la modificación del artículo 190 Constitucional.

El artículo 190 Constitucional, como está hoy, plantea dentro de los sistemas electorales, para regímenes presidenciales, un sistema de mayoría absoluta, lo que significa que se debe obtener la mitad más uno de los votos en primera vuelta para que no haya segunda vuelta o balotas.

Bien. Yo soy de los que creo que el Constituyente de 1991 no estableció ese sistema de mayoría absoluta o de segunda vuelta, de manera caprichosa, sino que habiendo establecido un fuerte régimen presidencial, como usted lo indicó Senador Enríquez Maya, que yo no lo llamaría régimen Presidencial, sino régimen Presidencialista, justamente por todo lo que usted indicó, de la gran concentración de competencias, que en esa Constitución del 91 tiene el Presidente de la República.

El Constituyente del 91 digo, le quiso dar mucha importancia al tema de la elección presidencial.

Y es que en primer lugar, el principal argumento, es que una mayoría absoluta, de mitad más uno de los votos, genera un tema de legitimación de ese gobierno que se elije, ese es un tema supremamente importante, en un régimen presidencial donde el Presidente de la República voy a repetirlo, concentra competencias de Jefe de Gobierno, de Jefe de Estado, donde es el primer actor nacional, la primera autoridad administrativa, tener autoridad política, tener autoridad civil, es muy importante que esa personalidad que va a regir los destinos de un país, tenga esa mayoría absoluta, esté legitimado, en las urnas.

Pero en segundo lugar, es por también pensar en el tema de las opciones minoritarias que tienen que contar en toda democracia, una democracia aquí ya se ha dicho que no tenga en cuenta las opciones minoritarias, no tenga en cuenta los proyectos alternativos, que no sea capaz de presentarle a la sociedad las diferentes opciones, de dirigir, de orientar, de gobernar un país, es un país que carece de democracia.

La verdadera democracia, como lo dijeran algunos autores, está en la capacidad de discernir libremente en los temas que atañen a la conducción de la cosa pública.

Y esa libertad se construye con procesos democráticos, y para que haya proceso democrático, tienen que existir varias opciones, si es una sola opción la que se plantea en el escenario de un país, ese país puede caer en el totalitarismo, la diversidad ideológica, la diversidad política, es lo que recrea esa democracia.

Entonces lo que quiero decir es que la segunda vuelta es un sistema que permite morigerar esas elecciones presidenciales donde el que gana, gana todo, y el que pierde, pierde todo para decirlo en palabras de *dieter nola*. Y eso no es bueno, porque no permite mirar opciones minoritarias.

La segunda vuelta, cuando en la primera no se alcanza a construir esa mayoría absoluta, de mitad más uno de los votos, permite justamente que las opciones minoritarias puedan estar jugando en el escenario de la conducción del país o convertirse en opciones de oposición, según sea el juego que se da en ese ámbito político electoral.

Por eso no estoy de acuerdo, con que se elimine prácticamente la segunda vuelta, estamos prácticamente eliminando esa segunda vuelta.

Yo soy de los que creo que esa mayoría absoluta, debe seguirse manteniendo, que esa segunda vuelta tiene que seguirse manteniendo, tal como está hoy en la Constitución, para bien de la democracia, porque como dije si la opción en la primera vuelta, quien ha ganado en el escrutinio, no adquiere la mitad más uno de los votos, va a tener que buscar en las opciones que siguen, va a tener que buscar un acuerdo para consolidar una mayoría absoluta, que es propia, repito, de los regímenes presidenciales.

Y ahí juegan las minorías, ahí se recrean diversas propuestas de construcción de país.

Hay unos argumentos que se han traído acá, que es el argumento económico y evidentemente si noso-

tros miramos así de manera plana, tal como se está dando el sistema electoral hoy, pues uno podría decir que en la segunda vuelta, en algunos casos ha traído un gasto innecesario.

Sin embargo, si nosotros tenemos en cuenta que un proceso electoral, en un ámbito ideológico, político, programático de país, ayuda a construir pedagógicamente la libertad de los ciudadanos, hombre, allí estamos construyendo la democracia.

Allí estamos construyendo la paz, porque estamos al mismo tiempo permitiendo la participación ciudadana.

Por eso me parece que el elemento económico no es un elemento, que tenga que jugar mucho, pero además y como tendremos oportunidad de discutirlo aquí, cuando hablemos de Reforma Política.

Soy de los que creo que el país tiene que llegar urgentemente al voto electrónico, yo creo que aquí no podemos seguir dilatando ese tema, el voto electrónico tiene muchas ventajas, entre otras la ventaja de reducir los costos de las elecciones.

Es cierto que habilito un voto electrónico tiene un mayor costo en comparación con el voto manual como hoy lo estamos haciendo.

Pero a pasadas dos, tres elecciones, empiezan según los estudios, de los teóricos, empiezan a verse los beneficios de carácter económico.

Comienza el voto electrónico, tiene un gasto ascendente, pero luego se equilibra y va descendiendo y a la vuelta de tres, cuatro elecciones, los beneficios económicos empiezan a sentirse, además, Presidente y honorables Senadores, que el voto electrónico tiene mayor seguridad, en que la voluntad popular quede reflejada en el momento de hacer el escrutinio, no es ciento por ciento un seguro de fidelidad entre la confianza ciudadana depositada en el momento de la elección y el escrutinio, porque también sabemos que ya se ha inventado la trampa en esos sistemas electrónicos.

Pero los técnicos en estos temas, dicen que tiene mayores niveles de seguridad y creo que por eso tendríamos que avanzar hacia allá.

Lo que concluiría Presidente, diciendo que por el tema de democracia y por el tema económico no veo cómo pudiéramos por lo menos nosotros estar apoyando la enmienda que se quiere hacer al artículo 190 Constitucional.

Voy a rematar con una frase de Dieter Nolan que ya lo he citado acá, diciendo lo siguiente, previamente diciendo que queremos con el cambio que se quiere introducir, llegar a un sistema de mayoría relativa, cambiando el sistema de mayoría absoluta que ya describí anteriormente y Dieter Nolan dice lo siguiente " El sistema de mayoría relativa, que es el que se quiere traer hoy, en circunscripciones uninominales, cumple pésimo y peor que todos los demás con la incidencia de una representación justa, efectivamente los partidos pequeños, no tienen posibilidad de representación".

Creo que esas consideraciones de orden teórico, de orden constitucional y también algunas que son del orden pragmático, me permiten entonces señor Presidente, decir que nosotros no acompañaríamos la enmienda al artículo 190. acompañaríamos una modificación al artículo 112 y demás artículos, para que la oposición tenga esa representación que su señoría ha señalado, señor Presidente, tanto en el Congreso de la República, como en la Asamblea Departamental o en los Consejos Municipales, pero con la proposición que radicaremos en su momento, para que quede calificado que es un derecho de la oposición, y lo mismo reitero, en la necesidad de una vez por todas de acabar con la dicotomía conceptual que existe en el artículo 112 inciso segundo, entre minorías y oposición. Gracias señor Presidente.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

A usted Senador Avellaneda, esperamos se radique la proposición respectiva, lo mismo el Senador Roy Barreras…

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Roberto Gerléin Echeverría:

Muchas gracias señor Presidente. Yo quiero hacer unos comentarios puntuales y breves sobre el proyecto que está a consideración de la Comisión Primera y que lleva entre otras muchas mi firma de Senador Conservador.

Comienzo señor Presidente por decir que a mí no me atemoriza la oposición, no me atemoriza que tenga poder político y fuerza y presencia, no solo en el Congreso sino en las corporaciones públicas.

Yo quiero recordarle al Senador Avellaneda, que este modesto Senador y amigo suyo hizo parte importante del primer foro sobre los derechos humanos que hubo aquí en Colombia y que se organizó contra el Estatuto de Seguridad que firmara el Presidente Turbay Ayala y el Ministro Escobar Sierra.

Yo estuve presente en el Teatro Colombia, cuando se constituyó la organización del primer foro por los derechos humanos, no solo estuve presente, intervine con J. Emilio Valderrama, que fue el otro conservador que se preocupó por ese tema de los derechos humanos. Y después aquí en el recinto donde hoy funcionamos, tuve el honor de ser el Vicepresidente del foro sobre los derechos humanos que presidio el doctor Reyes Echandía, fue un debate hermoso, fue una posición que defendí por muchos años, yo no sé si me expulsaron del Alvarismo en ese entonces, pero sí sé que me expulsaron de la nómina porque nunca más mientras estuvieron esos Ministros, pude acercarme a la organización humana del Estado Nacional.

A mí no me molesta, la oposición yo no le tengo miedo a la oposición, en el Consejo de Barranquilla cuando todavía no había alcanzado curul alguna en el Congreso Nacional, con la NAPO, con el entonces Representante, Concejal y amigo Moisés Taru, y con el Partido Comunista.

Encabezada en Barranquilla y el Atlántico, el doctor Juan B. Arteta como Secretario del mismo, hicimos una coalición para defendernos de unos partidos mayoritarios que querían arrasarnos y querían dejar al Partido Conservador sin presencia alguna, en el Consejo de Barranquilla y en esa organización, de manera que en mí el temor, a que haya una oposición fuerte, vigorosa, importante, no me molesta, yo la prodijo.

Solo quiero formular un comentario sobre este tema, la oposición tiene que ganarse sus derechos en la plaza pública, es difícil que se gane una posición nacional, una representación nacional, una participación nacional o un cupo nacional, solamente conver-

sando entre nosotros para pedirlo o para exigirlo. Y aquí viene mi primera preocupación sobre ese tema, ¿Quién decide en Colombia cuál es el partido o el Senador, o el Representante a la Cámara que hace parte de la oposición?

Lo decía el propio partido, lo decían sus integrantes, lo decían los pronunciamientos explícitos de ese partido, hasta donde mis conocimientos alcanzan, en donde existe oposición vigente, importante, actuante, es el pueblo el que decide quién es el partido de oposición.

El partido que pierde las elecciones, sin que nadie lo señale, es el partido de oposición. El partido que lleva la vocería de quienes no ganaron las elecciones, el partido que se hace presente para decir que no se pueden olvidar los miles de ciudadanos que votaron sin ganar las elecciones, el pueblo para mi decide quién constituye la oposición.

En Colombia tenemos un sistema llamativo, yo diría un sistema simpático, es que la Constitución exige una declaración explícita, de que el partido quiere hacer parte de la oposición, para que sea considerado como tal y tenga derecho a las prerrogativas que el Estatuto de la Oposición señala para los partidos, que militan en este campo de la acción pública.

Y hay algo más señor Presidente, para bien o para mal, en Colombia hay quien en verdad decide la condición de partido de gobierno o de partido de oposición es el Presidente de la República.

Al día siguiente de las elecciones o dos días después o diez días después o diez meses después, es el Presidente de la República quien diez días después o una semana después o un mes después, convoca a quien desea, a que haga parte de su gobierno y excluye a quien desea de la conformación de su gobierno. El gobierno que va a ejercer al mando y al poder por cuatro años, entonces fíjese señor Presidente, fíjense señores Senadores, que en Colombia existen sistemas extraños para establecer quién conforma la oposición.

En primer lugar el pueblo con su voto popular, en segundo lugar, el partido que se declare explícitamente oposición y en tercer lugar la decisión del Presidente de la República para convocar a quien desea, a conformar parte de su gobierno siempre y cuando el convocado acepte la insinuación presidencial.

Formule estos comentarios para que algún día, hagamos claridad sobre el asunto y aceptemos la votación popular como mecanismo para señalar quién debe ser gobierno y quién debe ser oposición.

Tengo señor Presidente, una inquietud que en veces me ha golpeado desde las deliberaciones que aquí con mucha frecuencia adelantamos sobre los actos legislativos.

Y que no es solo una decisión de forma, sino que conlleva profundidad en este tema constitucional.

Para presentar un Proyecto de Acto Legislativo, se necesita si mi memoria no me es infiel, cuando menos diez votos, diez congresistas deben firmar, el Proyecto de Acto Legislativo para que pueda ser siquiera considerado por las comisiones y la Plenaria del Senado, este Proyecto tiene como veinticinco o treinta firmas, en todo caso tiene todas las del partido Conservador.

Yo me pregunto señor Presidente, si una modificación al proyecto presentado, puede ser iniciativa de un solo congresista, o de dos, iniciativas presentadas al calor de la discusión, o si necesita como pienso yo, aun cuando en esta comisión se piense de otra manera, por lo menos diez firmas, más todavía cuando las propuestas que se hacen, no guardan relación alguna con el texto del proyecto que constituyen en verdad otro proyecto de Acto Legislativo, que se acumula por la vía de hecho al que se está discutiendo.

Dice la Constitución, un Proyecto de Acto Legislativo lleva diez firmas, porque la Reforma de la Carta Política, es un acto de envergadura y de importancia, la reforma de la Carta Política no debe ser un hecho apresurado de la comisión Primera del Congreso, Senado o Cámara, debe ser un acto meditado, socializado, llevado al conocimiento popular donde participe en su redacción, así sea para oponerse a ella la academia, el sindicalismo, los partidos políticos que no tienen asiento en la comisión, en fin, donde participe la esencia de la vida nacional, esto no es nuevo señor Presidente, hasta los proyectos que han sido derrotados, en los primeros tiempos de nuestra independencia, buscaron ser socializados.

Ahora me viene a la memoria, la constitución boliviana que se hizo en la Convención de Ocaña, por el sistema eterno que nosotros hemos practicado en el Congreso, de romper el quórum.

Pero la Constitución Boliviana se procuro socializar, se mandaron las actas que la recogían a los distintos concejos municipales para que la hicieran conocer, el país entero, se impuso el excesivo régimen presidencial que Bolívar quería imponer y simplemente dejó de lado la propuesta que el propio libertador llevó a la consideración de la Convención de Ocaña, después de tratar de socializarla en todos los estratos, sin alcanzar las mayorías necesarias.

Entonces ese requisito de que sean diez los congresistas que presenten un Acto Legislativo en mi opinión, lo que busca es que la iniciativa no sea el resultado de un impruntun sino que sea el resultado de un pensamiento que se fue analizando de una necesidad política que se pretende recoger y solucionar con el proyecto.

Reitero es mi pregunta cordial señor Presidente, para saber si un Proyecto de Acto Legislativo que necesita diez firmas, puede modificarse con una sola.

Puede modificarse como una sola que ni siquiera se ha publicado en la gaceta, no solo que es una iniciativa individual por importante que sea, pero una sola.

La Constitución es un pacto político, la Constitución es un acuerdo para manejar el país, la Constitución es un acuerdo sobre lo fundamental, la Constitución es la norma que regla las demás normas, la Constitución es la vida institucional de Colombia, una disposición que tiene tantas exigencias, no puede ser modificada al redoble del tambor, y una iniciativa de uno solo de los congresistas, esta Constitución que el Senador Petro nos decía que había sido impulsada y organizada y aprobada, por las gentes del Polo Democrático, y en aquel entonces fue resultado de una Asamblea Constituyente, toda una Asamblea Constituyente elegida por voto popular, convocada por un decreto y por el Presidente Gaviria al margen de toda legitimidad, pero dictado por el Presidente y ratificado por la Corte Constitucional.

Ahí aprendí yo señor Senador Avellaneda, lo que puede el poder político, un decreto de Estado de Sitio modificó la Constitución y los dos Magistrados de la Sala Constitucional de la Corte Suprema que llevaron ponencia negativa a la vigencia del decreto una vez la presentaron a la Sala General, votaron contra su propia ponencia. Ese día aprendí yo el poder político, cuando existe de verdad, pasa por encima de cualquiera institución o de cualquiera legalidad o de cualquiera de las prescripciones que la Constitución señala.

Yo señor Presidente, creo que las iniciativas que aquí se presentan para modificar un Proyecto de Acto Legislativo, deben llevar por lo menos diez firmas, como antes de aprobarse, lo que haya de aprobarse o de improbarse, se debe convocar a la sociedad colombiana en sus distintos estamentos para que aquí, desde aquel atril, nos digan qué piensan, qué quieren, qué buscan, y cuál va a hacer su comportamiento frente al Proyecto de Acto Legislativo que los Senadores o los Representantes o ambos traemos a la consideración de los colombianos.

Este es un buen proyecto señor Presidente, creo que es un magnífico proyecto, y creo que podría caminar solo si lo dejamos. Pero nosotros los parlamentarios colombianos, cuando vemos que hay algo que pueda caminar, que pueda hacer tránsito en las corporaciones, comenzamos a recargarlo, como esos carros del eje cafetero que van atiborrados de carga y que a duras penas se pueden mover.

Como este proyecto es bueno, vamos a colgar esto y como el proyecto sigue siendo bueno, vamos a colgarle dos o tres iniciativas más.

Sin contar las que le puedan colgar en la Plenaria y por supuesto el proyecto fracasa, porque no todo el mundo estaba de acuerdo con tanta legislación constitucional sobre materias diferentes, vamos a dejar que el proyecto haga su tránsito señor Presidente, vamos a discutir un proyecto, un proyecto que tiene la iniciativa según me acaba de decir el Senador Enríquez, de cincuenta y tantos congresistas que parecería tener la aquiescencia de más de la mitad de los Senadores de la Comisión Primera, no los recarguemos con iniciativas propias que por importantes, inteligentes, destacadas, llamativas, puedan ser, solo van a servir para que el carrito del proyecto no arranque, se quede ahí.

No pueda con la carga que le colgamos, por eso con todo respeto, con todo cariño, yo le pido a los amigos que han propuesto ya modificaciones al proyecto, que la retiren, que presenten otro proyecto, porque además se refieren a otros temas y entonces discutimos las iniciativas diferentes a las que el Senador Enríquez Maya con cincuenta colegas más a traído a la consideración de esta comisión y que se encuentra para la discusión.

Volvamos un minuto al tema de la oposición en Colombia, Senador Avellaneda, siempre ha habido oposición y a veces una oposición feroz, dramática, a veces una oposición como la que se inventó contra el libertador, allí arribita, cuando el doctor Azuero y sus amigos, nunca se supo si el General Santander andaba en esa fiesta, cuando el doctor Azuero y sus amigos atentaron contra la vida del libertador, porque no estaban de acuerdo con que ejerciera el mando y el poder y porque no tenían la fuerza militar o política o de cualquier otro orden suficiente para que no siguiera ejerciendo el mando.

Y recurrieron al golpe de mano, al golpe de Estado, por cierto que ahí se inmortalizó Manuela Sáenz. Quien antes no había tenido ninguna trascendencia en la vida política de este país, su verdadera presencia en la vida constitucional de Colombia, se hizo alrededor del atentado contra el libertador.

Ese fue el primer acto de oposición armada, ahora que veo al Senador Galán, recuerdo lo costoso que le resultó a su familia y a su padre ejercer la oposición, pagó con su vida el no estar de acuerdo con muchas actitudes políticas que existían en Colombia.

Qué tal la oposición del 9 de abril, fue una oposición a bala, fue una oposición de uno de los muertos que ustedes quieran, como alguien me dijo a mí, en Bogotá solo se habían presentado dos mil muertos, yo conversé con Lucio Pabón Núñez, que en ese entonces era Senador, y que de una u otra forma había participado de cerca en lo del 9 de abril, le pregunté ¿cuántos muertos hubo el 9 de abril en tu criterio Lucio? y me dijo; los que tú quieras.

Yo dije: Dos mil muertos, me dijo; muchísimos más. Las aceras del Cementerio Central de Bogotá estaban atestadas de cadáveres, y esos muertos fueron el resultado de la oposición que se pretendió ejercer contra el Presidente Ospina Pérez y que dio lugar a aquella frase famosa de que para Colombia vale más un Presidente Muerto, que un Presidente Fugitivo.

Pero aquí ha habido oposición y oposición en veces brutal, para no referirme a la oposición que hoy se adelanta en las montañas de Colombia por los grupos subversivos y por la guerrilla. Aquí ha habido oposición y para referirme a la oposición parlamentaria, solo quiero decir algo que me parece importante, la oposición en el Congreso no se puede ejercer sino un poco de afecto por la oposición de parte de los partidos de gobierno. Para que se apruebe en el Senado una proposición de citación a un Ministro para ejercer el derecho al control político, esa proposición tiene que aprobarse por los partidos mayoritarios, que no se diga entonces señor Presidente, que tienen el control parlamentario, político, numérico, aritmético, de Senado o de la Cámara, no quieren que la oposición se haga presente en los estrados nacionales.

Yo por uno podría decirle a usted que si creemos, usted señor Avellaneda ha estado con nosotros en los últimos cuatro años y no recordará un solo voto negativo, contra una propuesta de la oposición para hacer control político, incluso proposiciones que más que una explicación, en su texto lo que recogen es una condena al Ministro que se cita o al funcionario cuya opinión se desea.

Ojalá la oposición recoja, ojalá los partidos de gobierno recojan las iniciativas de la oposición, que sea tan amplia como ustedes lo desean, pero no va a ser tan amplia como ustedes lo desean, no porque los partidos de gobierno se opongan, sino porque la oposición se ejerce en el Congreso, por quienes tienen esa titulación, yo no sé cuántos son los amigos del Polo que hoy tienen asiento en el Senado, ocho o nueve.

Pero esos ocho o nueve Senadores no tienen capacidad para decidir los destinos nacionales, el verdadero poder de la oposición y permítame que se

lo diga, está en su talla intelectual que ustedes han ejercido con mucho lujo y con mucha importancia, porque lo que ustedes digan se conoce en el país, porque lo que ustedes digan se transmite por la radio, porque lo que ustedes digan se transmite por la televisión, porque lo que ustedes digan se sopesa por el pueblo colombiano, el poder de la oposición está en su capacidad para incluir intelectual y políticamente con su palabra, en la organización, en el corazón y en el cerebro de Colombia.

Del viandante colombiano, yo recuerdo un debate que aquí se hizo por parte del Senador Vives Echeverría, Senador de la Napo, ave solitaria en ese debate, que es por primera vez en la historia parlamentaria se transmitió por radio, y que paró al país, que casi tumba al Presidente Lleras Restrepo, que llegó a lo más profundo de la idiosincrasia nacional, y de las preocupaciones nacionales, un solo Senador, diciendo cosas importantes, como un solo Senador en su momento, Uribe Uribe, por decir cosas importantes, ejerció con garbo, estilo y poder, la oposición, como un solo Senador Laureano Gómez cuando ejercía la oposición a nombre del Partido Conservador Colombiano, hizo historia en la República.

Que la oposición tenga ocho, diez miembros es importante, pero lo trascendental, lo que cuenta para que la oposición pueda convertirse en alternativa de poder, es que sus planteamientos sean conocidos y tengan suficiente fuerza política para convencer al electorado nacional.

Saben una cosa, ilustrísimos amigos de la Comisión Primera, en este Presidencialismo, siempre se citan un montón de instituciones, yo el primero, para expresar el poder del Presidente de la República en la organización de la vida nacional, sin embargo hay una institución que nunca se menciona, pero que le daría al Presidente que quisiera ejercerla, una capacidad para borrar la oposición, es el mensaje de urgencia, el mensaje de urgencia y el mensaje de insistencia.

El mensaje de urgencia hace que el Congreso solo se ocupe de lo que el Presidente quiere y desea, no puede atender ningún otro asunto.

Yo recuerdo en el Senado, cuando el Senador Silvio Cevallos mi amigo prematuramente desaparecido, adelantaba un debate contra el Presidente de la República, el Presidente Gaviria, un debate a fondo por situaciones del Quindío y de Risaralda y llegó un mensaje de urgencia del Presidente Gaviria, y se acabó el debate.

Y hubo que comenzar a estudiar el tema que el Presidente señalaba en su mensaje de urgencia, si hay algo que yo suprimiría, de la Carta Política para darle importancia y vigencia a la oposición o simplemente a la critica que pueden ser dos situaciones distintas, es ese artículo que señala la capacidad del Presidente para organizar el Orden del Día, del Senado o de la Cámara.

Ojalá lo pensemos, ojalá lo estudiemos, ojalá lleguemos a una conclusión sobre este asunto.

Finalmente, señor Presidente y señor Senador Avellaneda, el propósito de señalar un amplio margen entre el primero y el segundo de los candidatos que participan en una elección presidencial, no tiene por objeto acabar el balotazo.

Usted que es un hombre que conoce sobre esos temas, sabe que en Francia cuando hay más del veinte por ciento de diferencia entre el primero y segundo de los candidatos no se basa en una vuelta, y ellos son los inventores del balotaje, porque yo soy el primero en reconocer que con el poder presidencial quien alcance ese mando, debe tener tanto respaldo político, como pueda ser conveniente, para que el ejercicio de las facultades que la Constitución le otorga al jefe del Estado, tengan legitimidad para ponerle pueblo a la democracia de este país.

Rogándole una frase y parodiándola a ritmo nadon que hablaba de que en Francia se hacia las democracias sin el pueblo, para ponerle pueblo a la democracia colombiana, cuando es más el 20% de diferencia entre uno y otro candidato, se requieren milagros electorales que en este país no se dan, para que las cosas se cambien en quince o veinte días. Que son los que transcurren entre la primera y la segunda votación.

No estamos pretendiendo acabar con el respaldo político que merece tener un Presidente (…) No queremos que haya Presidente con el 35% de la votación que su Señoría recordará lo que sucedió en un debate presidencial, en el cual participaron el doctor Misael Pastrana, el General Rojas, el doctor Betancourt y el doctor Surdis, el Presidente de la República no puede llegar al mando con una muy relativa diferencia a su favor, el Presidente de la República tiene que llegar al mando con una votación importante, como la votación que acompañó al Presidente Santos, una votación importante, una votación que nadie discuta, una votación que lo autorice a ejercer el poder, una votación que haga que los militares se le pongan firmes y se le cuadren a la hora de los desfiles o a la hora de las decisiones.

Una votación que le dé autoridad ante las otras naciones, para opinar, para decir, para contradecir. Una votación en fin, que obligue a los colombianos, a los que votaron por ahí y a los que votaron contra él, aceptar el ejercicio del poder por el respaldo democrático que el pueblo le otorgó.

Aquí tendremos supongo yo, con el discurrir de las sesiones y cuando se entra a votar el articulado, opinión para pronunciarnos en concreto, no entiendo el debate de hoy como una especie de debate general del proyecto, donde vamos contando los principios en los cuales creemos y por eso pienso que aquí tendremos la oportunidad de escuchar, así que todos los Senadores que así lo deseen, mientras tanto señor Presidente, yo le ruego a usted que me aclare el tema de la votación calificada que se demanda, para seguir adelante con estos proyectos por una parte y por otro lado un ruego cordial a los colegas, que han presentado iniciativas a que las coloquen en un proyecto individual con diez firmas, para que aquí las estudiemos y probablemente las aprobemos.

Pero créanos los miembros de la oposición, créanos los miembros de la minoría, que cuando se redacto este proyecto, lo único que se buscaba era reforzar su presencia en la vida parlamentaria y en la vida política, ofrecerles alternativas y decirles que los partidos mayoritarios, por lo menos el mío, que no es muy mayoritario tampoco, que los partidos mayoritarios vemos con simpatía, la presencia intelectual y política de la oposición en la vida nacional. Muchas gracias señor Presidente.

LA Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Néstor Iván Moreno Rojas:

Gracias Presidente. No voy a decir que voy a tratar de ser lo más breve posible, porque generalmente cuando se dice eso, es cuando más se extiende en el uso de la palabra cada uno de los colegas como ha sido tradicional acá. Y escuchando un poco casi la notificación de la intervención del Senador Gerléin, a mí me parece que no podemos nosotros dejar pasar en alto, una realidad política que vive el país hoy, unas mayorías que desde hace muchos años y yo creo que aquí el Senador Gerléin puede dar fe y testimonio de esas circunstancias en muchos años, no se daba unas mayorías tan abultadas y marcadas en el Congreso de la República frente a los partidos de oposición, hasta el punto que si comparáramos la legislatura anterior, en donde teníamos dieciocho Senadores del Partido Liberal acompañando los diez y posteriormente once del Polo, hoy estamos prácticamente reducidos a ocho Senadores de la República, que yo creo que hacía muchos años no se daba una circunstancia de esa naturaleza.

Y por eso yo creo que hoy más que nunca, cobra la vigencia de la necesidad que podamos avanzar entre otros en temas que el mismo gobierno nacional a través de su Ministro del Interior, le ha planteado al país y no lo ha planteado a nosotros institucionalmente en la reunión que sostuvimos como miembros del Polo Democrático y él como Ministro del Interior, sobre el compromiso del Gobierno Nacional, de desarrollar un estatuto de la oposición en concordancia y coordinación entre las bancadas de gobierno y las bancadas de oposición.

Y yo creo que ese mensaje que ha enviado el Ministro del Interior, que de una u otra manera tiene una relación directa con este Proyecto de Acto Legislativo, y más cuando estamos hablando de abordar un artículo como el artículo 112 de la Constitución Política Nacional, que entre otras lo hemos traído acá, a la Plenaria en razón a lo que fue el desarrollo o ha sido el desarrollo de la elección de las mesas directivas y lógicamente lo que ha significado esa sentencia del Consejo de Estado frente a que ya no se puede hablar solamente de la representación de las minorías, sino de las minorías de la oposición. Como lo establece esa sentencia.

De ahí que yo quisiera pedirle al Senador Enríquez Maya quien ha sido el coordinador y autor de esta iniciativa, que busquemos un instrumento que nos permita abordar este tema con una redacción, si vamos a hacer una modificación del artículo 112 Senador Gerléin, pues mal haríamos nosotros en abordar una Reforma del artículo 112 sin tener por lo menos la posibilidad de que vayamos incorporando alguno de los elementos básicos que se van a plantear dentro del Estatuto de la Oposición y yo creo que es un poco lo que nosotros queremos plantear como Polo Democrático y quisiera solicitarle a usted que pudiéramos establecer precisamente, esa comisión que se encargará de hacer esa redacción inclusive, le planteo yo, y sería muy importante que esta contara con el aval del Gobierno Nacional y lo que está pensando el Ministro del Interior que lo ha manifestado desde ahora y que ahí quede consignado también, un elemento general que nos permita a nosotros posteriormente desarrollar ya un Estatuto de la Oposición, porque yo creo que ese artículo 112 y lo comentábamos con el Senador Eduardo Enríquez Maya en alguna ocasión, si tiene algunos vacíos que fácilmente podrían superarse a través de esa redacción, de temas que nosotros hemos venido planteando desde hace mucho tiempo, es que es el acceso equitativo a los medios de comunicación o a los medios de información, en qué consiste el derecho a réplica y cuáles son realmente las garantías que puedan tener los partidos de oposición, cuando se hacen señalamientos que realmente van en contra vía de la filosofía que entre otras tuvimos que soportarlos nosotros con el señalamiento que durante muchas ocasiones hizo el anterior Presidente de la República, con señalamientos desconsiderados y vínculos con grupos al margen de la ley que tenía el Polo Democrático y que lo llevo entre otras Senador Gerléin, a que se convirtiera tal vez en el mayor instrumento democrático para ejercer la oposición que era a través de mostrar el control político con quienes ejercían sus vocerías en las bancadas y que de una u otra manera estábamos en los diferentes temas de la actualidad nacional, pero nunca tuvimos la posibilidad de la equidad, para poder contarle al país también la injusticia que se cometía con este tipo de señalamientos.

Y fíjese que se volvió Senador Gerléin, tan buena esta oposición del Polo, que ya inclusive es tan buena la posición del Polo, que ya hay inclusive ex Senadores como el Senador Petro y Senadores como el Senador Avellaneda que le hacen oposición al mismo partido, como en el caso de la oposición que le hacen al gobierno de Bogotá, tan buena es esa oposición que fíjese que tiene ya una connotación superior, entonces yo creo que sí vale la pena que nosotros pensemos seriamente, en que podamos abonar y avanzar de manera conjunta en un tema de esta naturaleza.

También hemos venido planteando y así se le dijo al señor Ministro del Interior, la posibilidad de que se tuviera en aras de esas garantías de la oposición una participación en el Consejo Nacional Electoral.

Así se le va a enviar una carta como se tomó una decisión al señor Ministro del Interior, pero yo entiendo que en este momento cuando estamos a menos de ocho días de la elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral, pues yo no sé si vaya a quedar simplemente en una constancia histórica que nuevamente tengamos nosotros que dejar en razón a que ya hay unos acuerdos políticos avanzados, pero no se pierde nada en por lo menos garantizar también a futuro ese tipo de espacios, como también los espacios que todos conocemos que a veces las ternas que presente el Presidente de la República en un régimen presidencialista como el que tenemos, para formar parte del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Constitucional.

Quienes de una u otra manera ejercemos la oposición, pues veríamos con buenos ojos que se tuviera una representación en el Consejo Superior de la Judicatura o en el Consejo Nacional Electoral, o en la Corte Constitucional, en aras de ese principio, de que la oposición es la que permite realmente fortalecer la democracia, en un país y en un gobierno como el que hoy tiene Colombia.

Lo mismo, la misma representación que se pueda tener en organismos autónomos como la Comisión Nacional de Televisión mientras exista, porque como van las cosas, muy seguramente aquí estaremos abordando el tema, si realmente vale la pena o

no mantener esta Comisión Nacional de Televisión o mantener la Comisión de Regulación o tener un órgano que pueda cumplir con la doble función.

También hemos venido insistiendo en lo que debe ser los órganos de control, de cuál debe ser la opinión o las proposiciones que puedan presentar los organismos de la oposición para garantizar que esos órganos de control puedan estar en cabeza de partidos diferentes a partidos de gobierno, que entre otras yo creo que permite que haya realmente un ejercicio de un control preciso y exacto que fortalece la democracia como en el caso de la elección del Contralor o del Procurador que entre otras yo creo que lo vimos la semana pasada como la maquinaria del Gobierno, pues prácticamente demostró realmente en qué condiciones estamos y por eso porque se vuelve tan sensible el tema, porque si usted toma Presidente el resultado de la votación de la Contralora, que entre otras el Polo Democrático va a demandar esa elección por varias razones que ya las dimos a la luz pública.

Primero porque fue convocada de manera irreglamentaria, sin cumplir los ocho días de anticipación correspondiente.

Segundo por la forma y los trámites, por los votos que se marcarán, por la aplicación que se le dio o no al artículo 131 del Reglamento del Congreso, la Ley 5ª.

Sino por todas las razones que obviamente aspiramos nosotros pues terminen en una nulidad y que vuelva a implicar una elección que se repita esa elección como sucedió Senador Gerléin, usted acuerda con el Defensor del Pueblo, en donde tuvo que venir y la diferencia fue que en esa ocasión sacó más votos todavía de los que había sacado en la primera oportunidad.

En esa pues yo no sé qué tan fácil sea que se vuelvan a sacar votos, porque fíjese hasta dónde estamos llegando y por eso lo que nosotros estamos pidiendo que fueron doscientos veintidós votos que sacó la candidata del gobierno a la Contraloría, diez votos en blanco y diez votos por el otro candidato, lo que quiere decir que estamos en una proporción prácticamente de doscientos veintidós votos contra veinte.

Cosa que hacía muchos años, yo creo que tal vez nunca había existido en el Congreso de la República una desproporción tan grande entre lo que son las bancadas del gobierno y las bancadas de oposición.

De manera que yo sí creo que es muy importante que nosotros podamos avanzar en este tema y lo que hacía referencia a como logramos redactar de manera que quien quede con esa curul, cosa que comparto plenamente, y por eso yo soy de los que firmo ese Proyecto de Acto Legislativo, y con la cual acompañé al Senador Enríquez Maya, es que si por lo menos tengamos la garantía de quien llegue, en segundo lugar o en tercero poniéndole también un instrumento, pues tenga por lo menos la posibilidad de que sea precisamente el candidato contrario al candidato del Gobierno.

Y lo pongo con un ejemplo, si el señor Andrés Felipe Arias hubiese ganado la consulta del Partido Conservador, muy seguramente hubiésemos tenido una elección entre el doctor Santos y el doctor Arias, los dos del Gobierno Nacional, los dos Uribistas y los dos prácticamente con el mismo mensaje entregado.

No tendría lógica Senador Gerléin, que nosotros le diéramos en esa condición al segundo que es el mismo grupo de gobierno, una curul en el Senado, cuando lo lógico es que el que tuviera que llegar es alguien que ejerciera realmente el principio de la oposición.

Entonces lo que yo planteo es que busquemos de qué manera, sin entrar a tirarnos el proyecto, que yo creo que entre menos cosas le colguemos al proyecto, pues más fácil va a hacer su tránsito, pero sí como conclusión quiero decirles, podríamos concertar unos elementos básicos con el gobierno, frente al tema de la oposición, podríamos definir una redacción que permitiese que en estos casos, pues fuera realmente el partido de oposición el que pudiera llevar a cabo este ejercicio de participación y por último y en eso yo discrepo un poco del Senador Avellaneda y lo comentábamos en una ocasión, yo sí considero que un candidato que tiene una votación cuya diferencia superior al 30%, me parece que no justifica en absoluta una segunda vuelta.

Con esto le estaríamos ahorrando, más de quince mil o veinte mil o treinta mil a futuro, porque cada vez va a ser más costoso a hacer unas elecciones, estaríamos evitándolo, eso lo tiene la democracia Francesa, lo tiene Argentina, lo tienen muchas de las democracias y yo creo que nosotros podríamos avanzar sin ningún problema en ese sentido.

Ahora una diferencia del 30%, pues significa que el que saca 49, el otro tiene que sacar 19, yo creo que ese es un margen más que suficiente para determinar que esa persona debe estar elegida como Presidente de la República.

Entonces quería dejar esa observación y hacerle la invitación al Senador Enríquez Maya para que podamos tener en cuenta estas observaciones y podamos avanzar realmente en que sí vamos a hacer una modificación del 112, podamos seguir avanzando realmente en el tema de las garantías de la oposición. Gracias Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Carlos Enrique Soto Jaramillo:

Gracias señor Presidente. Espero ser sí corto. Yo inicialmente voy a dar el voto afirmativo, doctor Enríquez Maya.

Pero me parece que este debate va a ser muy interesante porque, uno se pregunta aquí, ¿quién hace la oposición, las personas o los partidos, a que nos estamos refiriendo?

Aquí por ejemplo el sentido del proyecto va dirigido a las personas, mas no a los partidos, porque aquí también se ha dicho que por ejemplo lo de Antanas Mockus, segunda votación en Colombia. EL profesor Antanas Mockus si nos remitimos a que son los partidos los que representan la oposición y los que toman la decisión, está representado dignamente por cinco Senadores en el Senado de la República, en el Congreso de Colombia, con solvencia.

Podríamos decir que cada uno, inclusive el primero, del segundo, el tercero en votación está representado en el Congreso de Colombia, que no hay huér-

fano, ninguno prácticamente de los candidatos que sacaron votación en el Congreso.

Entonces yo creo que la discusión tenemos que llevarla a qué es lo que queremos, legislar o modificar la Constitución para darle los privilegios a la oposición o no a personas o esas personas representan los partidos, porque de igual manera también, entiendo yo, que la ley de bancadas lo que apunta es allá, hacia allá.

Entonces quiero dejar de alguna manera esa y otras observaciones que ya las discutiremos en el camino, para que avancemos sobre el tema y quería decirles honorables Senadores, yo he presentado con un grupo de amigos también, un Acto Legislativo en esta dirección, con los requisitos que usted planteaba doctor Gerléin, con las diez o más firmas de Congresistas que se encuentran mucho con el artículo 190 que no es similar, porque cambian los porcentajes, pero que de alguna manera modifican el mismo artículo de la Constitución Nacional, entonces yo pediría que siga su tránsito, Acto Legislativo que he presentado, que ya se ha rendido ponencia, ya se ha firmado la ponencia correspondiente que está en los próximos días, y miraremos haber cómo podemos desarrollar las dos iniciativas que se encuentran allá en esa parte, en el transcurso del camino. Gracias Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Luis Fernando Velasco Chaves:

No mire, señor Presidente. A mí el proyecto me parece interesante por varios motivos.

Primero. El autor y quien rinde la ponencia, hace una observación interesante sobre la última elección. La diferencia tan grande en la misma primera vuelta y ni siquiera se llegó al 30% de diferencia.

Y cuando hay una diferencia tan grande, ahora el doctor Moreno la planteaba, pues es claro y es evidente que la sociedad haya tomado una decisión, o sea para que alguien le saque treinta puntos de ventaja al segundo en votación, significaría que a manera de ejemplo el que saque la primera votación saque cuarenta y cinco por ciento y el segundo sacaría solo el 15. O sea hay allí ya una decisión bastante adelantada.

Segundo. El doctor Enríquez Maya nos trae una figura, un poco del régimen parlamentario y es la representación en la corporación, que va a hacer el control.

Es más una figura del régimen parlamentario, yo creo que los colombianos, a pesar de que se debatió, en algún momento el régimen parlamentario, no solo en Colombia sino que nosotros hemos dicho que nos gusta más el régimen presidencial copiándolo del régimen norteamericano, doctor Avellaneda sabe que en Pensilvania, se alcanzó a votar régimen parlamentario para Estados Unidos, los pequeños estados y como se está ahora conformando una unión, dijeron: no en ese régimen parlamentario vamos a quedar muy mal representados y por eso buscando la unión de esa gran nación, pues decidieron que iban a un régimen presidencial, le dieron un gran peso al territorio, allá tienen los mismos Senadores Arkansas que California, todo el tema de territorio.

Y nosotros lo copiamos, y lo copiamos sin que lo que se presentaba allá se diese acá. A mí me parece que aquí en Colombia, lo decía el Presidente López, algunas personas abrimos el debate hace algunos años, si deberíamos de verdad pensar no solo en dar pequeños pasos, sino dar el paso.

El paso a un régimen parlamentario, en donde quien lidera un partido encabeza la lista, y obviamente si gana gobierno y quienes pierden hacen control, pero tiene que haber un control y aquí ya entra un poco en el tema de oposición, en países como el nuestro en sistemas electorales que no sean de suma cero, doctor Enríquez Maya.

No estoy hablando del caso de esta elección, que fue una elección muy clara, hablo de otras elecciones, aquí en Colombia hay una gran división sobre quién debe gobernar una ciudad, un municipio, pequeño, mediano, grande.

Y en un municipio pequeño, el candidato ganador saca cinco mil votos, y el que pierde saca cuatro mil novecientos cincuenta.

Y esos sectores que pierden, se quedan casi sin ninguna representación y eso es muy delicado, pero es que la representación no tiene que ser en las corporaciones, porque digamos la verdad, el tema de las corporaciones, frente a lo que hemos vivido, lo que se está viviendo en el mundo, no solo es Colombia, no creamos que somos los únicos, señala que los cuerpos colegiados cada diez tienen menos poder, menos capacidad de influenciar las decisiones de gobierno y decisiones de Estado y por ello puede haber una gran representación en los cuerpos colegiados.

Pero los ciudadanos que han acompañado esa opción política, sienten que son terriblemente marginados, por eso a mí por ejemplo no me gusta la reelección de alcaldes, porque en una sociedad en donde especialmente en los pequeños municipios, en donde influye tanto el subsidio, donde el peso estatal es tan grande para la vida municipal, cuando uno ve que ha pasado una elección, siente que no se ha elegido alcalde o gobernador, sino que se ha entronizado un virrey y eso es complicado y eso es lo que está pasando, por eso los virreyes terminan cooptando como cortesanos, algunos de ellos actúan como bufones a los concejales, a los diputados y a los congresistas.

Yo le quiero hacer una propuesta, yo voy acompañar esta decisión, pero yo sí le quiero hacer una propuesta asumiendo un poco lo que planteaba el doctor Gerléin y es revisemos bien y seriamente que es eso de oposición y como se debe hacer la oposición en Colombia.

¿Será que el espacio de oposición es única y exclusivamente de los cuerpos colegiados?

No será que aquellas personas que no obtienen el poder, debería generarse ciertas normas por ejemplo, yo sé que esto, afortunadamente hoy no hay muchos periodistas, porque podrían satanizar terriblemente esta propuesta, que aquellos partidos que pierdan aquellas organizaciones ciudadanas, que pierdan, tengan algún mecanismo transparente de incidir en el gasto público, para que un alcalde no le diga a una vereda, doctor Manuel allá en Nariño, un alcalde de cualquier municipio, de Combitara le diga, pues para esa vereda en los cuatro años no va a haber partidas porque ustedes no me ayudaron. Y eso pasa.

Para que un gobernador no pueda sancionar a un grupo ciudadano que haya apoyado a un alcalde en determinado municipio, porque no llevaron a su vez

al gobernador que estaba gobernando, entonces no hay cofinanciación para ese municipio, yo quiero que aterricemos un poco de la presentación filosófica de lo que debe ser la oposición, hacia elementos prácticos de cómo es la vida y el poder en los municipios, en los departamentos de Colombia.

Y que hagamos un acuerdo entre todos, porque es que es claro que cuando una democracia funciona, quienes hoy son oposición, son alternativas de poder. Y para que una democracia funcione bien, esos que son oposición tienen que llegar a hacer poder.

A mí me emocionó mucho, ver por ejemplo esa transición de la oposición al gobierno en Chile, ideológicamente, filosóficamente, a mí me gusta mucho más los planteamientos de la concertación allá en Chile, pero me parece una cosa tan seria, y una derecha democrática fuese capaz a pesar de enfrentarse con la Presidenta, junto con Lula más popular, que hubo en América Latina en los últimos…

Me parece tan serio que pudieran ganarle, que pudieran gobernar, ¿por qué digo esto?, porque yo sí creo que este país necesita de verdad un estatuto de oposición pero real. No formal, un estatuto de oposición real. Un estatuto de oposición que resuelva entre otras un tema que para mí es central y es que en Colombia no se siga comprando poder, sino que se siga ganando poder.

Un estatuto de oposición doctor Avellaneda, doctor Londoño, que tiene que estar mediado y cruzado por una reforma estructural doctor Moreno, en el estatuto de contratación pública, si algo hay que hacerle oposición en este país, no es algunos alcaldes y algunos gobernadores, si algo hay que hacerle oposición, es a unas mafias de contratistas, que están en todos los partidos, entre otras cosas porque la corrupción no tiene color político, la corrupción está con quien gobierna, eso es lo que nosotros deberíamos revisar. Revisar para tomar decisiones, el día en que en Colombia los contratistas no inviertan para ganar una alcaldía, porque esa inversión se les vuelva totalmente imposible de recibir retidos de esa inversión, porque la contratación va a ser transparente, ese día vuelve a coger fuerza el carisma personal, la capacidad de comunicar y el trabajo político y no el dinero como elemento para decidir el poder local, regional y nacional.

El día que sepamos controlar y que la gente sienta que eso es algo público, que no lo regala un Virrey, sino que es un servicio del Estado, que es una decisión política del Estado, el otorgar un subsidio a los más pobres, ese día puede haber mayor debate político, yo a lo que quiero invitarlos es a que reflexionemos sobre qué es lo que no nos está dejando hacer política, porque es que no estamos haciendo política, para ver cómo podemos volver a hacer política, gobierno, oposición, pero esencialmente hacer política, cómo podemos sacar esa influencia perversa del dinero, y claro, cuando hay influencia perversa del dinero, llegan los dineros bien habidos y los mal habidos y terminan tomándose las alcaldías, las gobernaciones y en algunos casos con gran influencia el Gobierno Nacional.

A mí en principio me gusta y termino diciendo doctor Enríquez que ojalá este elemento de debate, sirva y usted tiene que prepararse para eso, para que si los partidos, todos especialmente quienes se han declarado independientes o están en la oposición, deciden plantear un gran acuerdo nacional, para un estatuto de oposición que ojalá cruce todo esto que he planteado, que este Acto Legislativo sea un elemento de ese acuerdo.

A mí me parece que hoy lo que vamos a dejar es una constancia política, para decir que sí se puede hacer esto, pero aquí hablar de oposición y de un estatuto de oposición, uno no puede hacer una reforma a los mecanismos de cómo se obtienen el poder en un país, sin contar con todos los sectores de opinión.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Juan Manuel Galán Pachón:

Muchas gracias señor Presidente. Yo soy uno de los cofirmantes de este Acto Legislativo que me parece bastante oportuno y bastante oportuno para incluir en el debate una serie de reflexiones que me parecen pertinentes para enriquecer el proceso de este Acto Legislativo.

Yo quisiera formular una pregunta y es si es posible medir la democracia y qué criterios tendría que tener uno en cuenta para medir la democracia y qué mediría en esa democracia. Porque a veces uno tiene la concesión de que la democracia es algo etéreo, algo que no se puede concretar, pero yo creo que hay criterios que permiten establecer esa medición o definir lo que estamos hablando.

Yo creo que todos acá estaríamos de acuerdo con la afirmación de que no es posible una democracia sin unas elecciones justas, competitivas y libres. Y sabemos que las características que tiene nuestro proceso electoral, nos alejan de poder afirmar que tenemos un verdadero sistema electoral libre, justo y competitivo.

Otro criterio es la separación de los poderes, creo que nadie puede hablar de democracia, sin hablar de la separación entre los poderes que debe garantizarse. Esa es otra reflexión que en Colombia podríamos dar.

Qué tan separados están los poderes y qué tanto equilibrio de poderes hay en nuestro país. Entre el ejecutivo, el ejecutivo y el judicial. Tampoco señor Presidente creo que podríamos hablar de democracia y en esto estaríamos todos de acuerdo, sin decir que tiene que haber una prensa y unos medios de comunicación libre e independiente. Sin eso es muy difícil hablar de democracia.

Pero hay otros criterios, por ejemplo una sociedad civil, sino hay una sociedad civil organizada, si la sociedad civil no tiene posibilidades y escenarios de actuación, de expresión, de representación, de defensa o de ciertos intereses, tampoco se da la democracia.

Tampoco se da la democracia señor Presidente, si no hay un control civil sobre el poder militar, si los militares no están supeditados al control de los civiles. Y acá en Colombia, al principio de la década de los noventa, dimos un paso muy importante en ese sentido, con el primer Ministro que hubo desde el frente nacional, civil de defensa, pero tampoco puede haber democracia sino hay un Estado de Derecho, tampoco puede haber democracia sino hay más de un partido político. Cuando solo hay un partido político, no se puede hablar de la democracia y por supuesto el tema puntual que nos convoca acá a este debate y a este acto legislativo, es el de la oposición.

Tampoco hay democracia sino hay oposición, ¿y cuál es la función de la oposición en una democracia señor Presidente?

Yo creo que es una función trascendental y si no hay una oposición fuerte, una oposición con garantías, eso genera un terreno próspero, un caldo de cultivo, para la corrupción precisamente, porque la función de la oposición es cuestionar, es preguntar, es criticar sobre el manejo de lo público, el manejo del poder, el manejo de los recursos.

Yo muchas veces en una cátedra que he tenido en la Universidad del Rosario sobre estos temas de la democracia, he comparado el papel de la oposición con el papel del mejor amigo en la vida, los mejores amigos que uno tiene a lo largo de su vida, no son los que aplauden todo lo que uno hace o los que celebran todas sus actuaciones, los mejores amigos que uno tiene en la vida son los que le dicen la verdad y los que saben decir la verdad y yo creo que esa es la función en un régimen político, pues ser el mejor amigo de un gobierno diciéndole la verdad.

Y no aplaudiendo, celebrando automáticamente todo lo que ese gobierno hace o no hace.

Yo creo que hay criterios modernos que se han ido adjuntando a esta lista que he mencionado, por ejemplo la equidad de género, es un criterio reconocido desde el cual estamos bastante mal aquí en esta comisión primera, a pesar de que tenemos a Karime, una Senadora muy importante, pues es la única mujer Senadora que tenemos en esta comisión.

Diría yo que ese criterio de equidad de género ha ido ganando preponderancia en las democracias, pero quiero volver a la pregunta inicial y es si es posible medir la democracia y hay algunas organizaciones muy respetadas y respetables que han venido haciendo este ejercicio a lo largo de los años.

Hay una que se llama Freedon House, que es la casa de la libertad, la traducción.

Una organización fundada en 1941 en plena segunda guerra mundial, en donde un grupo de estadounidenses prominentes se reunieron, para luchar contra las amenazas hacia la paz y la democracia, es una organización que tiene sesenta y nueve años y viene midiendo sistemáticamente año a año la libertad y la democracia en el mundo.

Es una organización que apoya la transición democrática, monitorea la democracia, la libertad y los derechos humanos.

Miden ciento cincuenta y un países y cuarenta y cinco territorios, yo me puse a mirar el reporte de Colombia y ellos establecen un rango de calificación de 1 a 7, donde uno es el país más libre, más democrático y siete el país donde realmente hay un régimen autoritario, un régimen sin garantías políticas para la democracia.

Bueno, el país más libre del mundo según este reporte, de esta organización, de Suecia, Suecia en derechos políticos tiene uno, en libertades civiles tiene uno, y es calificado como un Estado Libre.

Nuestro país en derechos políticos tiene una calificación de tres, y en libertades civiles tiene una calificación de cuatro. Es un Estado parcialmente libre, así lo califica esta organización.

Es un estudio fundamentado en diez preguntas sobre derechos políticos y quince preguntas sobre libertades civiles. En los derechos políticos se habla del proceso electoral, del pluralismo político y el grado de participación, y el funcionamiento del gobierno.

Y en las libertades civiles, se habla de la libertad de credo y expresión, de los derechos de asociación y organización, del Estado de Derecho y de la autonomía personal y de los derechos individuales, que tiene cada ciudadano, esta medición no la hace cualquier persona, es un equipo de cincuenta analistas y un consejo asesor de dieciocho académicos, los más reconocidos en el mundo en estas materias que hacen esta medición.

Pero hay otras mediciones, no me voy a detener mucho, pero hay otra que la hace por ejemplo *El Economist*, que es una de las revistas más prestigiosas del mundo, una revista británica, *El Economist* tiene una división que es el economista, Inteligent One, que hacía análisis de distintos temas de los países y temas transnacionales en el mundo.

En *El Economist* Colombia saca una calificación de 6.40/10 frente a Suecia que saca una calificación de 9.88/10, aquí miden proceso electoral y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento del gobierno, participación política y cultura política, algo que es muy interesante de medir y difícil de medir.

Lo miden en ciento sesenta y cinco Estados y dos territorios, y a mí me parece que valdría la pena hacer comparaciones entre las diferentes regiones o departamentos de nuestro país, es decir; en qué departamentos o en qué regiones la democracia es más fuerte, las instituciones tienen una apropiación cultural más arraigada por parte de los ciudadanos y de los individuos y en cuáles hay más debilidad. Y qué factores afectan esa falta de fortaleza de la democracia, pero volviendo al tema de la oposición, señor Presidente. yo quisiera terminar mencionando un estudio, que me parece interesante, se lo recomiendo a mi querido amigo, Enríquez Maya, es un estudio de un académico que se llama Iton Cheiner, sobre la oposición sin competencia y tiene un caso de estudio muy interesante sobre el Japón, que es un país, en donde hay un régimen prácticamente de un solo partido, el Partido Liberal Demócrata y en donde ese país que es reconocido como una democracia avanzada en el mundo, que tiene una historia eso si muy corta, porque fue una democracia fabricada después de la segunda guerra mundial, por los Estados Unidos que fueron los que le escribieron la Constitución al Japón, el General Mark Kartur, Douglas Makartur fue quien escribió la Constitución Japonesa y dejaron la figura del emperador, pero le quitaron su origen divino o su representación divina, pero lo dejaron como símbolo de unidad del imperio japonés.

Y analiza este caso de una oposición sin competencia, que yo creo que es un caso que se puede aplicar al caso colombiano, no porque acá tengamos un solo partido, pero sí tenemos una coalición de partidos mayoritarios que tienen una dominación por supuesto en este momento muy fuerte frente al gobierno. Ya voy a terminar, tranquilo.

Bueno y este señor dice que en un régimen de oposición sin competencia, se denotan tres grandes características que yo creo que son características que se pueden traer a la situación colombiana.

La primera es el clientelismo, la segunda es una estructura de gobierno centralizado y la tercera es la protección electoral que existe, para grupos que se nutren del clientelismo.

Son tres características, tres rasgos fundamentales que caracterizan una oposición sin competencia, es decir; la oposición no tiene como competir, frente a estos tres grandes factores de poder que son el clientelismo, un sistema de gobierno centralizado, una estructura de su gobierno centralizado y una protección electoral para grupos que se nutren del clientelismo.

Mientras no rompamos este esquema de nuestro régimen político, es muy difícil poder hablar de garantías o de posibilidades para que la oposición compita, es como una carrera de atletismo en donde usted tiene a Bold que en este momento ostenta el récord de los cien metros, saliendo de la línea de partida, contra otro atleta que arranque cincuenta o cien metros atrás, obviamente y sin la nutrición, sin el entrenamiento adecuado para poderle competir a un atleta de alto rendimiento.

Entonces quería dejar señor Presidente como insumo, para el debate posterior, porque esto va a tener o por supuesto varios debates, varios Capítulos, estas reflexiones para que busquemos orientar esa gran responsabilidad que tenemos comenzando este gobierno, de las reformas que esta comisión va a tener que estudiar y adelantar. Porque estos primeros seis meses, este primer año de gobierno, va a hacer definitivo, para que las grandes reformas puedan sacarse adelante, lo que no hagamos en estos seis meses, ya después del año entrante, entrando a las elecciones locales y regionales, a otra dinámica política, pues va hacer muy difícil de llevar a cabo. Le agradezco mucho señor Presidente.

La Presidencia designa una comisión accidental compuesta por los honorables Senadores Roy Barreras Montealegre, Eduardo Enríquez Maya, Luis Carlos Avellananeda Tarazona, Luis Fernando Velasco Chaves, Juan Carlos Londoño Ulloa, Juan Carlos Rizzeto Luces, con el fin de traer un articulado en consenso para presentar a los miembros de la Comisión Primera.

La Presidencia cierra la discusión de la proposición positiva con que termina el informe de ponencia, abre la votación e indica a la Secretaría llamar a lista:

HONORABLES SENADORES	
Andrade Serrano Hernán	Sí
Avellaneda Tarazona Luis Carlos	Sí
Barreras Montealegre Roy Leonardo	Sí
Enríquez Maya Eduardo	Sí
Enríquez Rosero Manuel	Sí
Galán Pachón Juan Manuel	Sí
Gerléin Echeverría Roberto	Sí
Hurtado Angulo Hemel	Sí
Londoño Ulloa Jorge Eduardo	Sí
Rizzeto Luces Juan Carlos	Sí
Soto Jaramillo Carlos Enrique	Sí
Vélez Uribe Juan Carlos	Sí

La Presidencia cierra la votación y por Secretaría se informa el siguiente resultado:

Votos emitidos:	12
Por el Sí:	12
Por el No:	0

En consecuencia ha sido aprobada la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto de Acto Legislativo número 2 de 2010 Senado.

Por instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura a las siguientes proposiciones:

Proposición número 07

En virtud de que en la presente legislatura la Comisión se dispondrá a estudiar el Proyecto de ley número 87 de 2010 Senado, *por medio de la cual se fijan los principios y reglas generales para la modificación de la estructura orgánica del Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, se crea el Ministerio del Deporte y la Recreación, se reorganiza el Sistema Nacional del Deporte y la Recreación, Sinader, y se dictan otras disposiciones.* Me permito solicitar la realización de un foro, en fecha que designe la Mesa Directiva en las instalaciones del recinto que para tal efecto se disponga, con el ánimo de conocer las distintas opiniones y conocimientos que tienen los versados en el tema, para que contribuyan con sus aporte al enriquecimiento y eventual perfeccionamiento del contenido estructural de la ponencia conforme a lo anterior invítese a las siguientes personas:

Doctor Jairo Clopatofsky - Director del Instituto Nacional del Deporte (Coldeportes),

Doctora Beyanith Gutiérrez Roa - Directora del Instituto Departamental para la Recreación y el Deporte de Cundinamarca,

Doctora Ana Edurne Camacho Corredor - Directora del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte IDRD

Doctor Carlos Parra Dussán - Presidente del Comité Paralímpico Colombia.

Un representante de la Facultad de Educación Física, Recreación y Deportes de las distintas Universidades de la ciudad de Bogotá.

Demás personas que conozcan sobre la importancia que tiene la creación del Ministerio de Deporte y la Recreación.

Firmado: honorable Senador *Juan Carlos Rizzeto Luces.*

Proposición número 08

La Comisión Primera del honorable Senado de la República cita a debate la fecha y hora que determine la Mesa Directiva de esta célula, sobre la aplicación de "Ley de Garantías" decretada por el Gobierno Nacional para la contienda electoral inmediatamente anterior, tomando como caso particular lo sucedido en el departamento de Norte Santander. Para ello cito al Ministro del Interior y Justicia - doctor Germán Vargas Lleras; al Ministro de Hacienda y Crédito Público - doctor Juan Carlos Echeverry. Invita al señor Procurador General de la Nación - doctor Alejandro Ordóñez; a la señora Contralora General de la República - doctora Sandra Morelli Rico, al Gerente General de la Federación Nacional de Cafeteros - doctor Luis Genaro Muñoz y a la Directora Ejecu-

tiva del Comité Nacional de Cafeteros del Norte de Santander, doctora Ana Belén Manrique Torres, que por haber manejado recursos públicos de la Nación, a través de convenios para invertir en este Departamento, se sirva comparecer, así como informar sobre el cuestionario que se adjunta a esta proposición.

Cuestionario

Comité de Cafeteros Norte de Santander y Federación Nacional de Cafeteros

Primero: ¿Ha firmado la Federación o el Comité de Cafeteros algún tipo de convenio con el Ministerio de Hacienda en la vigencia pasada o en la actual? De existir, ¿cuál fue el valor de los convenios? ¿Qué montos se ejecutaron? ¿Dónde se ejecutaron? Se solicita copia de los convenios.

Gobernación de Norte de Santander

Primero: En la vigencia pasada, ¿la Gobernación elaboró algún tipo de convenio con el Comité Nacional de Cafeteros de Norte de Santander? ¿En qué fecha se firmaron y cuándo se ejecutaron? ¿La fuente de esos recursos eran de la Nación o la Gobernación? De existir dicho convenio, solicitamos copia.

Ministerio de Hacienda

Primero: ¿Qué recursos fueron enviados a Norte de Santander en la vigencia pasada y en qué fecha con el fin de realizar convenios con la Federación Nacional de Cafeteros, o el Comité Departamental de Cafeteros, teniendo en cuenta el presupuesto nacional? De ser así, ¿cuántos recursos?

Firmado honorable Senador *Juan Manuel Corzo Román.*

La Presidencia abre la discusión de las proposiciones leídas y cerrada esta abre la votación e indica a la Secretaría llamar a lista:

HONORABLES SENADORES	
Andrade Serrano Hernán	Sí
Avellaneda Tarazona Luis Carlos	Sí
Barreras Montealegre Roy Leonardo	Sí
Enríquez Maya Eduardo	Sí
Enríquez Rosero Manuel	Sí
Galán Pachón Juan Manuel	Sí
Gerléin Echeverría Roberto	Sí
Hurtado Angulo Hemel	Sí
Londoño Ulloa Jorge Eduardo	Sí
Moreno Rojas Nestor Ivan	Sí
Rizzeto Luces Juan Carlos	Sí
Soto Jaramillo Carlos Enrique	Sí
Vélez Uribe Juan Carlos	Sí

La Presidencia cierra la votación y por Secretaría se informa el siguiente resultado:

Votos emitidos:	13
Por el Sí:	13
Por el No:	0

En consecuencia han sido aprobadas las proposiciones números 7 y 8.

V

Negocios Sustanciados por la Presidencia

• Anuncio proyectos para debatir y votar próxima sesión

Por Secretaría son radicados los siguientes documentos para que hagan parte de la presente Acta:

• Anexo número 01. Documento radicado por la Federación Colombiana de Municipios, sobre el proyecto de ley, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 136 de 1994 para fortalecer las Juntas Administradoras Locales y el Presupuesto Participativo.

• Anexo número 02. Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el Proyecto de ley número 26 de 2010 Senado.

• Anexo número 03. Comentarios de la Alcaldía Mayor de Bogotá sobre el proyecto de ley número 26 de 2010 Senado

(ANEXO No. 1)

FEDERACION COLOMBIANA DE MUNICIPIOS

Bogotá, 19 de agosto de 2010

Doctor

GUILLERMO GIRALDO GIL

Secretario Comisión Primera

Senado de la República

Bogotá D. C.

Respetado señor Secretario.

Ref. Por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 136 de 1994 para fortalecer las Juntas Administradoras Locales y el Presupuesto Participativo.

Como la entidad que representa los intereses colectivos de los municipios colombianos, encontramos como valiosa nuestra participación en el trámite legislativo de iniciativas que tengan que ver con las administraciones municipales, es por esto que por su medio nos permitidos dar a conocer a los miembros de la Comisión nuestros comentarios acerca del proyecto de la referencia:

Desde el Proyecto de ley 014 de 2006, la Federación Colombiana de Municipios ha manifestado al Congreso y a la opinión pública sus observaciones al desarrollo legislativo de las Juntas Administradoras Locales, en el contexto del desarrollo legislativo de la descentralización, pues somos consientes que ciertas medidas que son para las comunidades deseables, pueden tener unos efectos fiscales perversos que en el corto y mediano plazo pondrían en serio riesgo la viabilidad fiscal de algunos o de todos los municipios, y también velamos por el cumplimiento de los principios de la autonomía municipal en las leyes que tienen directa relación con los asuntos locales.

Siempre hemos observado como legítimo el propósito de fortalecer los mecanismos de participación ciudadana, de mejorar las condiciones las Juntas Administradoras Locales y de los alcances de su gestión. Vemos con optimismo que este proyecto de ley recoge algunas de las observaciones planteadas a las versiones que precedieron esta iniciativa sobre las JAL y el presupuesto participativo.

Insistimos en que resulta muy preocupante que todo mecanismo que tenga la comunidad para ser protagonista de su desarrollo, ejercer control social, representar los intereses del colectivo y participar en la administración municipal dependan de la remuneración por dicha labor. Según los teóricos de la participación ciudadana los factores relevantes para que la participación sea real y efectiva son información, formación y organización. La participación no de-

pende de la remuneración, depende de las dinámicas sociales y estas pueden promoverse con educación a la ciudadanía, con apoyo permanente a las Juntas Administradoras Locales y con un amplio conocimiento de los derechos y deberes de los ciudadanos, y de las reglas que rigen la gestión pública.

No obstante, vemos que en la actual iniciativa los tres primeros artículos imponen presiones de crecimiento de gasto corriente a los municipios de más de 300.000 habitantes. Según las proyecciones del DANE, veinte ciudades registran para el 2010 más de 300.000 habitantes, Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Soledad, Ibagué, Bucaramanga. Pereira, Soacha, Santa Marta, Villavicencio, Bello, Pasto, Montería, Valledupar, Manizales, Buenaventura, y Neiva. Y están cercanas a ese número de habitantes Palmira, Armenia, Floridablanca, Sincelejo, Popayán, Itagüí y Riohacha.

Que se tenga ese tamaño de población no garantiza sostenibilidad fiscal, por ejemplo los municipios de Soledad y Soacha que tienen una altísima pobreza relativa presentan dificultades para asumir el tamaño actual de sus gastos corrientes, y por tanto se verían muy afectados con desarrollos legislativos que abran las puertas a presiones de mayores gastos. En similares condiciones pueden estar los municipios que están en procesos de saneamiento fiscal o que recientemente lo terminaron como es el caso de Barranquilla con acuerdo de reestructuración de pasivos, Montería, Ibagué, Riohacha, Cali, Popayán, Santa Marta y Cúcuta.

Esta iniciativa resulta contradictoria en el actual contexto de trámite de la reforma constitucional de la Regla Fiscal que eleva a derecho constitucional y de obligatorio cumplimiento la sostenibilidad fiscal, como condición previa e indispensable para proceder a garantizar los beneficios del Estado Social de Derecho. Así las cosas los artículos 10, 20 y 30 en los que se otorgan beneficios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales con costo fiscal indeterminado y sin que la iniciativa cree las nuevas fuentes de recursos para que los municipios asuman los mayores gastos, son altamente riesgosos para la salud fiscal de los municipios, así sea de un grupo de municipios de mayor población.

El artículo 1° otorga a los miembros de las JAL un auxilio por concepto de transporte y gastos generales equivalentes a un salario mínimo legal mensual para los ediles, que podrá ser adoptado por acuerdo municipal de iniciativa del Alcalde, y el derecho fiscal a que les garanticen la Seguridad Social al Sistema de Salud y Pensión con la cotización mínima legal, de conformidad con el reglamento que para el efecto expida el concejo municipal con la observancia de artículo 70 de la Ley 819 de 2003. Por supuesto que las reglas constitucionales y legales vigentes determinan que las acciones que impliquen gasto deben estar previamente en el presupuesto. La Constitución precisó que la iniciativa presupuestal en los municipios recae en el Alcalde. Así mismo la Ley 819 de 2003 en su artículo 70 establece reglas fiscales para que el trámite de todo proyecto. Por tanto, estas precisiones no introducen condiciones nuevas que protejan la sostenibilidad fiscal municipal. Lo que sí es nuevo son los mayores espacios de gasto corriente que se crean y que se traducirán en presiones políticas contra el tamaño de gasto presente y futuro, 6 en su defecto en la frustración de los potenciales beneficiarios al no ver materializados tales derechos.

Adicionalmente, la disposición de excluir los mayores gastos corrientes de las administraciones municipales por los beneficios otorgados a los ediles, del cálculo de los indicadores de la Ley 617 de 2000, es un paliativo insuficiente, dado que así no se califiquen en el indicador de gastos de funcionamiento contra ingresos corrientes de libre destinación, la única fuente de recursos de la cual se puedan pagar tales beneficios son precisamente los ingresos corrientes de libre destinación del municipio. Por tanto, no será posible mejorar la eficiencia administrativa ya que se tendrá que sacrificar inversión social para asumir esos nuevos y mayores gastos corrientes de la administración central.

En los artículos 20 y 30 a los miembros de las JAL que asistan a las sesiones se les da el derecho a un seguro de vida equivalente a cien salarios mínimos legales mensuales vigentes, que se contratará y pagará con cargo a la sección presupuestal de la Alcaldía Municipal. Definitivamente es lamentable que el poco espacio fiscal para la inversión en sus Planes de Desarrollo, que tenían los municipios medianos sea copado por gasto corriente a nombre de la participación ciudadana, y no que esa misma participación ciudadana permita una mayor inversión social, que al fin y al cabo es su finalidad.

Es importante recordar que la Constitución en su artículo 356 establece:

Constitución. Artículo 356. *No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.*

Es evidente que toda función y competencia tiene efectos fiscales importantes para las generaciones presentes y futuras y estos no fueron incorporados en el proyecto de ley, ni en su exposición de motivos, como tampoco en la ponencia. Consideramos que el costo fiscal de la iniciativa contra los presupuestos de las entidades territoriales no está estimado, que no se señala el responsable del impacto fiscal de la misma, lo que afecta negativamente la posibilidad de estudiar el proyecto de manera más profunda.

Como en los proyectos anteriores, en la exposición de motivos se hace alusión a las disposiciones de la Ley 819 de 2003, en la que se exige el análisis del costo fiscal de las normas que tengan como efecto un gasto adicional. Sin embargo, el análisis del costo fiscal está incompleto, lo que impide determinarlo. Igualmente el proyecto adolece de una disposición que haga explícito el ingreso adicional para los municipios que sirva como fuente de financiamiento para el costo adicional que generarían los honorarios de los miembros de las Juntas Administradoras Locales, así como los seguros de vida y salud de cada uno de ellos.

Ley 819 de 2003. Artículo 7°. Análisis del Impacto Fiscal de las Normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la inicia-

tiva y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos. lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (Subrayado FCM).

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

Esta obligación es compartida entre el Gobierno y el Legislador. El Gobierno en el trámite del proyecto debe rendir su concepto sobre la consistencia del impacto fiscal del proyecto y las metas del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Y el Legislador debe examinar siempre la viabilidad financiera de las leyes que apruebe, en aplicación a las disposiciones de la Ley 819 de 2003 partiendo del principio que las leyes que crean gasto comportan efectos macroeconómicos, en el corto o en el mediano plazo, que inciden en el equilibrio de la hacienda de los niveles de Gobierno responsables del gasto. En consecuencia, el legislador es responsable por los efectos fiscales de sus decisiones.

Por tanto, este proyecto debería cumplir a cabalidad con las disposiciones del artículo 7° y en general con el espíritu de la Ley 819 de 2003, ni es compatible con los propósitos de la Ley 617 de 2000 que persiguen la racionalidad del gasto público recurrente y especialmente que restringen el crecimiento de los gastos corrientes de los municipios.

Por las anteriores razones consideramos que los artículos 10, 20, y 30 de la iniciativa acarrean efectos fiscales para los Municipios que no se han cuantificado, ni se han determinado las fuentes de financiamiento de los gastos que implique su cumplimiento y que en consecuencia violan las disposiciones de la Ley Orgánica 819 de 2003. Tal como lo ha señalado la Corte Constitucional en Sentencias 0-500 de 2005, 0-1113 de 2005, 0-072 de 2006.

Por las anteriores razones en estos puntos la solicitud de la FCM es la supresión de la siguiente expresión en el artículo 10, y la supresión de los artículos 2º y 3º.

ARTÍCULO 1º. El artículo 119 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

"En cada una de las comunas o corregimientos habrá una Junta Administradora Local, integrada por no menos de cinco (5) ni más de nueve (9) miembros, elegidos por votación popular para períodos de cuatro (4) años que deberán coincidir con el período del alcalde y de los concejos.

Los miembros de las Juntas Administradoras Locales cumplirán sus funciones ad honórem, a excepción de aquellas ciudades y distntos con población igual o superior a trescientas mil personas, donde los respectivos concejos distritales y municipales, por acuerdo municipal de iniciativa del Alcalde, reglamentarán lo atinente a un auxilio por concepto de transporte y gastos generales equivalentes a un salario mínimo legal mensual para los ediles.

El Gobierno Municipal adelantará las gestiones necesarias para garantizar la seguridad social al Sistema de Salud y Pensión de los miembros de las Juntas Administradoras Locales, de conformidad con el reglamento que para el efecto expida el concejo municipal y cuya base de cotización será la mínima establecida en la ley en consideración a sus actividades ad honórem.

Lo preceptuado en este artículo no alterará lo establecido en los regímenes especiales para los distritos.

Parágrafo 1º. En el Acuerdo Municipal de que trata el parágrafo anterior se observaran estrictamente los lineamientos establecidos en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, determinando los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento del auxilio a las Juntas Administradoras Locales y de la seguridad social de los ediles.

Parágrafo 2º. Como requisito para su posesión, los ediles electos deben acreditar su asistencia al Seminario de inducción a la Administración Publica de que trata la Ley 489 de 1998, El Departamento Administrativo de la Función Publica reglamentara esta materia.

Parágrafo transitorio. Durante los próximos diez años, siguientes a la promulgación de la presente ley, los Concejos Municipales no podrán aumentar por acuerdo, el número de miembros de las Juntas Administradoras Locales existentes".

ARTÍCULO 2º. Los miembros de las Juntas Administradoras Locales de ciudades y distritos con población igual o superior a trescientas mil personas tendrán derecho durante el período para el cual han sido elegidos, a un seguro de vida equivalente a cien salarios mínimos legales mensuales vigentes, los respectivos concejos autorizarán al Alcalde para que se contrate con cualquier compañía o intermediaria de seguros legalmente autorizada.

Solo los miembros de las Juntas Administradoras Locales titulares, que concurran ordinariamente a las sesiones de la corporación, tienen derecho al reconocimiento de seguro de vida y de asistencia médica.

La ausencia en cada período mensual de sesiones a por lo menos la tercera parte de ellas, excluirá del derecho del auxilio de que trata el artículo 1º de esta ley, y del seguro de vida y asistencia médica, por el resto del período constitucional.

Parágrafo 1. En el Acuerdo Municipal que autorice al Alcalde para contratar y pagar los seguros de vida para los miembros de las Juntas Administradoras Locales, se observaran estrictamente los lineamientos establecidos en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, determinando los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento del seguro de vida y de la seguridad social de los ediles.

ARTICULO 3º. CONTRATACION DE LA POLIZA DE VIDA PARA EDILES. Los alcaldes de municipios con población igual o superior a trescientas mil personas contratarán, con cargo a la sección presupuestal del sector central del municipio, la póliza de seguro de vida y salud para los miembros de las Juntas Administradoras Locales de que trató el artículo anterior.

Los gastos asumidos por la administración central municipal derivados de la contratación del seguro de vida y salud, de los miembros de las Juntas Administradoras Locales, no se tomen en cuenta como gasto de funcionamiento de la administración central municipal para el cálculo de los indicadores de límite de gastos de funcionamiento fijados por la Ley 617 de 2000.

Parágrafo 1. Contratación asociada de pólizas colectivas. Los alcaldes de de municipios con población igual o superior a trescientas mil personas podrán delegar, en la Federación Colombiana de Municipios, el proceso de selección y adjudicación del corretaje de seguros legalmente autorizada por la Superintendencia Financiera, para el cumplimiento de los cometidos y funciones que les asigna a aquellos la ley en relación con las pólizas de Seguros de vida a favor de los miembros de las Juntas Administradoras Locales, en cuyo caso actuará a título gratuito.

Ahora bien, con respecto a los artículos que desarrollan la figura del presupuesto participativo es importante precisar que los artículos 50, 80 y 90 de la iniciativa generan una Confusión altamente inconveniente entre el ámbito de acción de las Juntas Administradoras Locales en materia de formulación de los planes de desarrollo que invaden las competencias constitucionales de los Alcaldes. Son los elegidos por voto programático los que deben detentar la iniciativa del plan de desarrollo de corto, mediano y largo plazo, de lo contrario se desdibuja su carácter de gobernante, de gerente territorial y se diluyen las responsabilidades frente a la comunidad, es decir frente a los contribuyentes electores, ver artículo 50 del proyecto:

Artículo 5º. Adiciónese al artículo 131 de la Ley 136 de 1994 el siguiente numeral 13 y parágrafo transitorio:

"13. Elaborar el plan de inversiones de la respectiva comuna o corregimiento para lo cual distribuirá las partidas del presupuesto participativo de cada comuna o corregimiento, que requiere la aprobación de la mitad más uno de los integrantes del respectivo Consejo Consultivo Comunal o *Corregimiento, antes de ser incorporado a los actos administrativos del Concejo Distrital o Municipal de la ciudad.*

Parágrafo Transitorio. Cada ejercicio de presupuesto participativo corresponde a la vigencia del Plan Operativo Anual de Inversiones del año inmediatamente siguiente y debe estar articulado al calendario presupuestal, de conformidad con el reglamento expedido por el respectivo Concejo.

Como lo hemos aclarado en anteriores ocasiones, la Constitución es clara en precisar que todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración,

aprobación y ejecución de los planes de desarrollo tanto de la nación como de las entidades territoriales es objeto de una ley orgánica. Y fue más allá y sometió a ley orgánica el proceso de participación ciudadana directamente relacionado con el proceso de planeación del desarrollo a nivel nacional y territorial al precisar que tanto la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, como los procedimientos de la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, son materia de la misma ley orgánica del proceso de la planeación del desarrollo.

La Corte Constitucional en Sentencia 0-337, agosto de 1993, Magistrado Ponente. Doctor Vladimiro Naranjo Mesa ilustra el concepto de ley orgánica y su jerarquía en el ordenamiento jurídico colombiano:

"Leyes orgánicas: concepto. Se trata de unas leyes que tienen unas características especiales, esto es, gozan de una prerrogativa especial, por su posición organizadora de un sistema legal que depende de ellas. Estas leyes reglamentan plenamente una materia: son estatutos que abarcan toda la normatividad de una serie de asuntos señalados expresamente en la Carta Política (art. l51)...las leyes orgánicas condicionan con su normatividad, la actuación administrativa ***y*** *la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan es decir,, según lo dispone la norma constitucional citada, sujetan el ejercicio de la actividad legislativa".*

(Subrayado de la FCM).

En reiteradas sentencias la Corte Constitucional ha dado claridad al alcance de los artículos 151 y 342, en el sentido que la ley orgánica de planeación controla y unifica el procedimiento de planeación del desarrollo en todos los niveles de Gobierno:

Sentencia número C-478/92, Magistrado Ponente. Eduardo Cifuentes Muñoz: "Diferente de la ley del plan es la Ley Orgánica del Plan General de Desarrollo, a que hacen referencia los artículos 151 y 342 de la Carta Política, incluyéndola entre las de su género, y aclarando que su propósito es la reglamentación del procedimiento de planeación y la sujeción de los presupuestos a los planes, la determinación de las funciones de los Consejos Nacional y Territoriales de planeación que integran el sistema nacional de planeación y la participación ciudadana en la elaboración de los planes. Con ella se ha querido establecer el procedimiento de discusión, elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo, incluidos los territoriales. La Ley Orgánica, controla y unifica el Procedimiento de planeación. Aquí existe una semejanza con el proceso presupuestal. Pero es parcial, pues el proceso de planificación en todos los estratos territoriales conforma un sistema institucionalizado a través de los consejos de planeación, encabezados por el Consejo Nacional de Planeación. (Subrayado de la FCM).

Así mismo en Sentencia número 0-538/95, Magistrado Ponente: Doctor Fabio Morón Díaz, se recuerda el alcance de las Leyes Orgánicas como leyes que organizan un sistema legal que depende de ellas, en este caso el sistema de la Planeación del desarrollo y el proceso de participación ciudadana directamente relacionado:

El artículo 342 de la Carta establece: "La correspondiente Ley Orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales." Siendo coherente con esta disposición del ordenamiento superior, el legislador, al desarrollar el tema de la modernización de la organización y el funcionamiento de los municipios en la ley 136 de 1994, estableció en su artículo 74, que "el trámite y aprobación del plan de desarrollo municipal deberá sujetarse a lo que disponga la ley orgánica de planeación".

Si bien los demandantes citan y transcriben esta disposición, desconocen su contenido y sus alcances, pues sin detenerse en el análisis jurídico sobre la categoría y la jerarquía de las normas que enfrentan, pretenden dar prevalencia a las disposiciones de una ley ordinaria, que no obstante establecer un procedimiento específico para el trámite de las objeciones que pretenda presentar el alcalde a los acuerdos expedidos por el concejo municipal, consagra también, de manera expresa, la excepción correspondiente, originada en el ordenamiento superior, para los acuerdos que contengan el plan de desarrollo, cuyo trámite debe sujetarse en todo a la respectiva ley orgánica; olvidan la categoría especial que la misma Constitución señaló en su artículo 151 para la Ley del Plan de Desarrollo, dada la singularidad, trascendencia, e importancia de la materia y las implicaciones de la misma:

Sobre el particular es procedente reiterar lo dicho por esta Corporación respecto del carácter especial de la Leyes Orgánicas.

Es claro entonces para esta Corporación, que atendiendo el mandato de la Constitución el legislador expidió la correspondiente Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la cual, además de regular el ejercicio legislativo sobre la materia, condiciona con su normatividad la actuación administrativa, en el caso que nos ocupa, de alcaldes y gobernadores y de las corporaciones de elección popular de las entidades territoriales.

La Ley 152 de 1994, como estatuto que contiene toda la normatividad aplicable a los procesos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo, estableció un procedimiento especial para su trámite en las entidades territoriales, similar al diseñado para el nivel nacional, que responde a la singulares características de la materia, siendo armónico con las disposiciones constitucionales y legales que la regulan, incluidas las contenidas en el artículo 71 de la Ley 136 de 1994, las cuales establecieron que los acuerdos correspondientes a los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas "sólo podrán ser dictados a iniciativa del alcalde".

"Todo lo cual concuerda con la obligación impuesta a los candidatos a alcaldías y gobernaciones, de presentar sus programas, cuyo incumplimiento puede acarrear la revocación del mandato." (Corte Constitucional, Sentencia C-152 de abril de 1995, MP. Doctor Jorge Arango Mejía y doctor Eduardo Cifuentes Muñoz).

En consideración, dado que por orden constitucional las leyes orgánicas "condicionan, con su normatividad, la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan, es decir, sujetan el ejercicio de la actividad legislativa, puede concluirse que para cada uno de los tópicos establecidos en el artículo 342 de la GP, la Ley Orgánica del proceso de planeación del desarrollo 152 de 1994, dada su categoría superior, condiciona el ejercicio de la actividad legislativa constituyéndose en límite, directriz y referencia obligada de todo el ordenamiento legal que sobre cada una de las materias enunciadas en el artículo.

La Ley 152 puede ser modificada, siempre y cuando se haga mediante una ley orgánica y como el proyecto de ley 26 de 2010 no lo es, el artículo 50 del proyecto de ley es abiertamente contradictorio con las disposiciones de los artículo 151 y 342 de la Constitución Política.

En los referente a los artículos 80 y 90 del proyecto, se identifican conflictos entre la iniciativa y el ordenamiento constitucional del proceso presupuestal, desarrollado por la Ley Orgánica del Presupuesto.

Artículo 8º. Adiciónese al artículo 117 de la Ley 136 de 1994 los siguientes incisos 3° y 4°:

"El Concejo Municipal o Distrital constituirá, para apoyar la inversión social en los corregimientos o comunas, el presupuesto participativo municipal que permite a los ciudadanos participar y decidir en la distribución de un porcentaje del presupuesto municipal a través de las Juntas Administradoras Locales; asignado a sus respectivas Comunas y Corregimientos, observando las normas y disposiciones nacionales y municipales que rigen el ejercicio de la Planeación, la Presupuestación y la contratación, en concordancia con el Plan de Desarrollo Municipal.

Para la implementación y ejecución del presupuesto participativo, la administración municipal garantizará los recursos necesarios para la operación y puesta en marcha del Programa de Planeación y Presupuestación Participativa en cada una de las Comunas y Corregimientos del municipio o distrito dentro del Plan Plurianual de Inversiones. Se creará dentro del Presupuesto Municipal un componente denominado Presupuesto Participativo, que hará parte del Estatuto Orgánico del Presupuesto del Municipio o Distrito. Este componente no será inferior al 10% del Presupuesto de Inversión Anual Municipal".

Artículo 9°. Adiciónese al parágrafo del artículo 117 de la Ley 136 de 1994 el siguiente inciso 3°:

"El componente de Presupuesto Participativo será reglamentado por los Concejos Municipales, y distribuido por las comunas y corregimientos según el criterio de las Juntas Administradoras Locales, quien evaluará para su dosificación el índice de desarrollo humano, población, índice de calidad de vida y el total de la inversión municipal en el respectivo territorio en las últimas tres vigencias, además de otros criterios fijados por la Administración, garantizando los principios de equidad social y solidaridad territorial".

El artículo 352 de la GP precisa el marco normativo aplicable al proceso presupuestal en la Nación y las entidades territoriales:

ARTÍCULO 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

El artículo 2° del Estatuto Orgánico de Presupuesto, cuyo origen es el artículo 64 de la ley 179 de 1994, establece la exclusividad normativa en materia presupuestal en los siguientes términos:

"Esta Ley Orgánica del Presupuesto, su reglamento, las disposiciones legales que esta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, serán las únicas que podrán regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del Presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto publico social. En consecuencia, todos los aspectos atinentes a estas áreas en otras legislaciones quedan derogados y los que se dicten no tendrán ningún efecto. "(la frase tachada fue declarada inexequible por la Corte Constitucional Sentencia C-541-95).

"Esta Ley a la que se refiere este artículo son las Leyes 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, las cuales fueron compiladas en el Decreto 111 de 1996 como se expuso anteriormente. Más los artículos correspondientes de la Ley 617 de 2000 y 819 de 2003 su reglamento se refiere a decretos tales como 11.5, 568, 630 y 2260 de 1996 y el Decreto 353 de 1998, y las disposiciones legales que ésta expresamente autorice, ..." son los estatutos de presupuesto de las entidades territoriales de que trata el capítulo XV del Decreto 111 de 1996, (artículos 104 y sigs.)

En consecuencia, la Ley 136 de 1994 no tiene competencia para definir el manejo presupuestal de las Juntas Administradoras Locales. Como lo estipuló el artículo 352 de la Constitución Política es la ley orgánica de presupuesto la que rige todo el proceso presupuestal desde la estructura del presupuesto, las secciones presupuestales, la clasificación de ingresos y gastos, la programación, discusión, aprobación, expedición, ejecución, modificación y control, la ordenación del gasto y la capacidad para contratar. La ley orgánica de presupuesto está conformada por las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994, 225 de 1995, compiladas en el Decreto 111 de 1996 y los artículos correspondientes de la Ley 617 de 2000 y 819 de 2003.

Por las anteriores razones la norma que redefina las reglas de presupuestación de los municipios deberá ser parte de la ley orgánica de presupuesto y el proyecto de ley 119 de 2007 Senado, no lo es.

La interpretación armónica de los aspectos constitucionales relacionados anteriormente nos lleva a concluir que las entidades territoriales solo se rigen en materia presupuestal por la Constitución Política. La Ley Orgánica de Presupuesto y los Estatutos Orgánicos de Presupuesto del respectivo ente territorial.

El manejo presupuestal y la capacidad de contratación en general, corresponde a temas que el constituyente reservó de manera expresa a Ley Orgánica.

Dicha reserva protege ciertos contenidos normativos que la Constitución ha reservado a este tipo especial de leyes, excluyéndolas del ámbito general de las leyes ordinarias. Consecuencialmente, se violaría la que se ha denominado "regla de reserva de ley orgánica" si el Congreso entrara a regular, mediante una ley ordinaria, un tema que la Constitución ha reservado a Leyes Orgánicas3.

En efecto, dice el artículo 151 de la Constitución Política:

"El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de sus cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra cámara". (Subrayado fuera de texto).

Estas leyes son normas jurídicas con características especiales, o, como lo ha dicho la Corte Constitucional, "gozan de una prerrogativa especial", en virtud a que de ellas se predica una "posición organizadora de un sistema legal que depende de ellas". En el caso de la ley los argumentos de este punto fueron tomados de la exposición de motivos del Proyecto de ley 194 de 2003. Orgánica de Presupuesto, el sistema legal que depende de ella es, naturalmente, el sistema legal presupuestal.

En ese orden de ideas, como lo ha dicho la Corte, las leyes orgánicas "condicionan, con su normatividad, la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan, es decir, sujetan el ejercicio de la actividad legislativa".

"*… estas leyes tienden a precisar y complementar las disposiciones constitucionales relativas a la organización y funcionamiento del poder público, por lo cual tienen vocación de permanencia. El constituyente ha querido que esos contenidos normativos que considera particularmente importantes para la configuración del aparato estatal, no estén sujetos a la mayoría simple sino a una mayoría reforzada, con lo cual se busca conferir una mayor estabilidad a la regulación de* K *materias. Así, en la Asamblea Constituyente, la ponencia sobre función legislativa resalto que estas leyes orgánicas son "como una prolongación de la Constitución", que organizan la República, que dan normas estables, que no debieran cambiarse caprichosamente, como no se cambia la Constitución (subrayado fuera de texto). Concluían entonces los ponentes que eso explica "los atributos con los cuales se revistió a la ley orgánica, a saber superior jerarquía, casi constitucional, y naturaleza ordenadora. Es permanente, estable e impone autolimitaciones a la facultad legislativa ordinaria". (Subrayado fuera de texto)*

Una cuestión jurídica compleja en relación con las leyes orgánicas tiene que ver con este tema de la jerarquía normativa, que se acaba de mencionar. La interpretación acogida por la Corte Constitucional, es que las leyes orgánicas son de naturaleza jerárquica superior a las demás leyes que versen sobre el mismo contenido material, ya que estas deben ajustarse a lo que organiza aquella.

Tras un largo análisis del tema por la Corte Constitucional se ha consolidado la jurisprudencia sobre esta clase de leyes, que consiste básicamente, en señalar que si una norma no acata los procedimientos y principios de una ley orgánica, tal desconocimiento puede acarrear su inconstitucionalidad. Tal como lo precisó la Corte Constitucional en Sentencia 0 337 de 1993 y lo reiteró en 0-432 de 2000, al señalar que si bien la Ley Orgánica del Presupuesto, no es exactamente una norma constitucional, sí es de naturaleza jerárquica superior a las demás leyes, cuando se refieren al mismo contenido material. En lo pertinente, señaló esta sentencia:

"Desde luego una Ley Orgánica es de naturaleza jerárquica superior a las demás leyes que versen sobre el mismo contenido material, ya que estas deben ajustarse a lo que organiza aquella. Pero, propiamente hablando, la ley orgánica no tiene el rango de norma constitucional, porque no está constituyendo sino organizando lo ya constituido por la norma de normas, que es, únicamente, el Estatuto Fundamental. La ley orgánica no es el primer fundamento jurídico, sino una pauta a seguir en determinadas materias preestablecidas no por ella misma, sino por la Constitución. Así la norma constitucional es creadora de situaciones jurídicas, sin tener carácter aplicativo sin ninguna juridicidad anterior, al paso que la ley orgánica sí aplica una norma superior -la constitucional- y crea, a la vez, condiciones a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa; ahora bien la Ley Orgánica ocupa tanto desde el punto de vista material, como del formal un nivel superior respecto de las leyes que traten de la misma materia: es así como la Carta misma estatuye que el ejercicio de la actividad legislativa estará sujeto a lo establecido por las leyes orgánicas (artículo. 151)." (Sentencia C-337 de 1993, MP., doctor Vladimiro Naranjo Mesa). (Subrayado fuera de texto).

La consecuencia del rango especial de esta clase de leyes, se refleja en que pueden condicionar la expedición de otras leyes al cumplimiento de sus procedimientos y principios. En la sentencia 0-446 de 1996, la Corte señaló:

"El criterio adoptado por la Corporación permite concluir que la ley orgánica del presupuesto se encuentra dotada de la característica especial de poder condicionar la expedición de otras leyes sobre la materia a sus prescripciones, de modo tal que una vulneración o desconocimiento de los procedimientos y principios que en ella se consagran al momento de la expedición de las leyes presupuestales ordinarias, puede acarrear la inconstitucionalidad de estas, debido al rango cuasi constitucional al que sus disposiciones han sido elevadas por voluntad expresa del Constituyente.

"La Constitución de 1991 fue más allá de la Utilización tradicional de que la ley orgánica de presupuesto era objeto, ya que como se ha indicado en reiterados pronunciamientos[4], el artículo 352 *Superior la ha convertido en instrumento matriz del sistema presupuestal colombiano al disponer que se someterán a ella todos los presupuestos: el Nacional, los de las entidades territoriales y los que elaboran los entes descentralizados de cualquier nivel. La Ley orgánica regula entonces las diferentes fases del proceso presupuestal (programación, aprobación, modifica-*

ción y *ejecución) **y** constituye un elemento que organiza e íntegra el sistema legal que depende de ella." (Sentencia 0-44 6 de 1996, MP., doctor Hernando Herrera Vergara). (Subrayado fuera de texto).*

c) Este mismo criterio se repitió en la Sentencia 0-423 de 1995, y se puso de presente que las leyes orgánicas son verdaderos límites procedimentales para el ejercicio del legislador. En lo pertinente dice la providencia:

*"Las Leyes Orgánicas se constituyen en reglamentos que establecen límites procedimentales, para el ejercicio de la actividad legislativa, en el caso de las leyes ordinarias en general **y** en el de ciertas y determinadas leyes en especial: son normas de autorreferencia para quienes tienen la facultad de expedida con posteriormente desarrollar la materia de la cual tratan. a través de leyes ordinarias... Son normas intermedias entre las disposiciones del ordenamiento superior y las normas que desarrollan la materia que ellas regulan;(...)Sentencia* 0-4 23 *de 1995, MP., doctor Fabio Morón Díaz) (subrayado fuera de texto)".*

Precisado el alcance de las normas orgánicas debe señalarse que en materia presupuestal, además de la mención expresa que contiene el artículo 151 superior antes referido, el Título XII de la GP., que regula el Régimen Económico y de la Hacienda Pública incorpora un artículo que hace referencia expresa a la ley que regula el ordenamiento presupuestal en los siguientes términos:

"Artículo 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar".

Puede afirmarse entonces que para cada uno de los tópicos establecidos en el artículo citado, la Ley Orgánica del Presupuesto dada su categoría superior, condiciona el ejercicio de la actividad legislativa constituyéndose en límite, directriz y referencia obligada de todo el ordenamiento legal que sobre cada una de las materias enunciadas en el artículo se expida. Así lo ha entendido la Corte Constitucional al señalar en la Sentencia C-337/93 lo siguiente:

"Las leyes orgánicas reglamentan plenamente una materia: son estatutos que abarcan toda la normatividad de una serie de asuntos señalados expresamente en la Carta Política. Es importante anotar que las leyes orgánicas condicionan, con su normatividad, la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan."

En consecuencia, la Ley 136 de 1994 que es una ley ordinaria, no tiene la capacidad de establecer reglas presupuestales. Por las anteriores razones solicitamos la supresión de los artículos 8º y 9º de la iniciativa.

Esperamos que con su gestión en este proyecto se coadyuve al buen desarrollo de las administraciones municipales.

Respetuosamente

Gilberto Toro Giraldo,
Director Ejecutivo.

(ANEXO No. 2)

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO REPÚBLICA DE COLOMBIA

1.1

UJ – 1227/10

Bogotá D. C., 23 de agosto de 2010

Honorable Senador

EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Presidente Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad

Proyecto de ley 26 de 2010 Senado, *por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 136 de 1994 para fortalecer* K *Juntas Administradoras Locales y el presupuesto participativo.*

Honorable Presidente Maya.

De manera atenta le remito los comentarios que este Ministerio considera pertinente efectuar, frente al proyecto de ley de la referencia.

1. **Antecedentes.**

La presente iniciativa legislativa pretende modificar la Ley 136 de 1994 con el objetivo principal de fortalecer las Juntas Administradoras Locales, en las ciudades con población igual o superior a trescientos mil habitantes otorgándoles a los ediles, un auxilio por concepto de transporte y gastos generales, equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente, seguro de vida, así como la respectiva afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensiones.

2. **Concepto.**

Este Ministerio se permite reiterar el concepto negativo en relación con los proyectos de ley que suponen mayores gastos de funcionamiento para las entidades territoriales, como quiera que al igual que otras iniciativas similares, constituye un fuerte impacto que debilita la política de saneamiento fiscal y de racionalidad del gasto.

En efecto, los artículos que presentan impacto fiscal son los siguientes:

a) Artículo 1º

Determina que las Juntas Administradoras Locales (en adelante JAL) estarán conformadas entre 5 y 9 miembros, en los municipios con población superior a 300.000 habitantes, los concejos reglamentarán lo atinente a un auxilio de transporte y de gastos generales equivalentes a un salario mínimo legal vigente para los ediles. Así como también, se pretende garantizar la seguridad social en salud y pensión para los ediles cuya base de cotización será la mínima legal.

Es importante indicar que si bien el parágrafo de este artículo establece que el texto de la iniciativa cumple los requisitos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, lo cierto es que no se informa la fuente de financiación necesaria para asumir los nuevos gastos.

b) Artículo 2°.

Se pretende que los ediles tengan derecho a un seguro de vida equivalente a 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes cuya prima estará a cargo del municipio.

Este artículo al igual que el 30 que establece lo relacionado con el seguro de vida, tampoco indica la fuente de financiación de las medidas que se pretende implementar. Establecer que estos nuevos gastos no afectan el indicador de gasto de funcionamiento del

nivel central no es suficiente, toda vez que, el municipio tendrá que asumir los gastos y la única fuente con la que cuenta son los ingresos corrientes de libre destinación, los cuales no pueden financiar gastos de funcionamiento, en la medida en que estos gastos son destinados para inversión social por parte de los municipios.

Además de lo anteriormente expuesto, es necesario indicar que el presente proyecto de ley no cumple con lo establecido en el artículo 350 de la Constitución, en el cual se prohíbe disminuir el presupuesto de inversión porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente Ley de Apropiaciones. Si el municipio tiene que incurrir en nuevos gastos, tendrá necesariamente que disminuir su inversión.

o) Articulo 8º

En este artículo se propone establecer una partida para realizar el presupuesto participativo en los corregimientos o comunas que no puede ser inferior al 10% del total de la inversión. Es importante aclarar que en este evento se configura un nuevo gasto de funcionamiento que necesariamente tendrá que financiarse con ingresos corrientes de libre destinación.

La medida que pretende implementarse, genera un incremento sustancial del gasto de funcionamiento que para la gran mayoría de los municipios del país es imposible de cumplir, sin que de una parte, se afecten sus indicadores y, de otra parte, se sacrifique inversión social.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no acompaña el proyecto de ley en cuestión y conceptúa negativamente sobre la viabilidad del mismo, no sin antes manifestarle muy atentamente nuestra voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Cordial saludo,

Juan Carlos Echeverry Arzó.

Ministro de Hacienda y Crédito Público

CC. Honorable Senador *Juan Carlos Vélez Uribe* (Autor)

doctor *Guillermo Giraldo Gil*.

Secretario Comisión Primera de Senado de la República. Para que obre en el expediente.

(ANEXO No. 3)

Bogotá, D. C.

Doctor

GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

Secretario General

Comisión Primera Constitucional Senado de la República

Edificio Nuevo

Congreso de la República

Carrera 7ª No. 8-68

Bogotá D. C.

ASUNTO: Remisión de comentarios de la Administración Distrital de Bogotá D. C., al Proyecto de ley 0-6 de 2010 Senado por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 136 de 1994 para fortalecer las juntas administradoras locales y el presupuesto participativo

Respetado doctor Giraldo:

En nombre del Alcalde Mayor D. C., doctor Samuel Moreno Rojas, de manera atenta envío a usted los comentarios de la Administración Distrital sobre el proyecto de ley del asunto elaborados por la Secretaría Distrital de Hacienda y Secretaría Distrital de Planeación. Estos comentarios originalmente fueron remitidos con ocasión del trámite del mismo proyecto en la pasada legislatura, que hacía referencia al 074 de 2008 Senado, 393 de 2009 Cámara 017 de 2009 Cámara, donde se manifestaba la inconveniencia de su aprobación.

Bajo este nuevo trámite se sostiene la misma posición y se remiten los mismos comentarios en torno a su contenido especialmente en lo relacionado con los artículos 4° al 9° del texto propuesto. En efecto, la numeración del articulado fue modificada pero su contenido respecto al Distrito Capital se mantiene.

Agradezco su atención y de antemano reitero nuestra disposición de trabajar conjuntamente en beneficio del país y de la ciudad. Para cualquier información adicional le agradezco comunicarse al teléfono 3387000 extensión 3512 con Juan Sebastián Hernández o César Augusto Piedrahíta, quienes estarán atentos a brindarle el apoyo requerido.

Cordialmente,

Andrés Restrepo Restrepo,

Secretario Distrital de Gobierno (e).

* * *

Bogotá. D. C.

Doctora

CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN

Secretaría Distrital de Gobierno

Calle 14 N° 8 -53

Ciudad

Asunto: Comentarios al Proyecto de ley número 74 de 2008 Senado, acumulado con el Proyecto de ley 112 de 2008.

Apreciada doctora Clara Eugenia:

Una vez analizado el Proyecto de ley número 74 de 2008 Senado, acumulado con el Proyecto de ley 112 de 2008 "Por el cual se fortalecen las Jumas Administradoras Locales, su presupuestación participativa en los distritos y municipios y se dictan otras disposiciones", atentamente remito las siguientes observaciones:

Sobre el particular es necesario señalar que la Ley 136 de 1994, *por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios,* se aplica al Distrito Capital en todo lo que no se encuentre regulado en el Decreto-ley 1421 de 1993, *por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá",* debido a que el precitado decreto fue expedido en virtud de las facultades conferidas al Gobierno Nacional por el artículo transitorio 41 de la Constitución Política respecto del cual ha sido reiterada la jurisprudencia, en el sentido de afirmar que el Estatuto Orgánico de Santafé de Bogotá tiene la misma fuerza o entidad normativa que la ley, dado que es el resultado del ejercicio de una facultad excepcionalmente conferida por el Constituyente al Gobierno, que normalmente corresponde al Congreso como legislador, teniéndose que el Decreto 1421, desde el punto de vista material y jerárquico, constituye un acto de naturaleza legislativa.

El Consejo de Estado, Sección Quinta, en Sentencia A1-013 del 22 de mayo de 1997. Consejero Ponente Doctor Mario Alano Méndez. Sobre la PREVALENCIA DEL RÉGIMEN ESPECIAL, señalo: "... *Si todas las personas nacen iguales ante la ley*

y han de recibir la misma protección y trato y gozar de los mismos derechos, libertades y oportunidades, no hay lugar a establecer regulaciones diferentes de supuestos iguales. ni excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros o, lo que es lo mismo, que sólo a situaciones distintas es posible atribuir diferentes consecuencias jurídicas, cuando sea razonable hacerlo.

Pero el examen de tales circunstancias resultaría extraño en esta oportunidad, porque lleva en sí disquisiciones de fondo, indispensables para dilucidar el asunto, lo que indica que, por lo menos, la violación no es manifiesta. No es asunto que resulte de lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 136 de 1994, aplicable a los municipios, prevalezca sobre el precepto del artículo 36, inciso 2° del Decreto 1421 de 1993, que contiene el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá y que por lo mismo ha sido violado el artículo 322 Constitucional...

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario precisar que el articulado propuesto para modificar la Ley 136 de 1994, no resulta aplicable al Distrito Capital por cuanto el ordenamiento jurídico normativo en a de planeación y presupuestación desarrollado a partir de la expedición del Estatuto Orgánico de Bogotá. Decreto-ley 1421 de 1993, del cual hace parte el Sistema de Planeación en el Distrito Capital, incorpora los elementos importantes para cualificar la participación de la población de las localidades, por cuanto su incidencia es definitiva en los procesos de planeación local y distrital.

No obstante, nos permitimos hacer las siguientes consideraciones del articulado bajo la posición de Distrito Capital:

Artículo 1º Establece auxilios por concepto de transporte y gastos generales para los ediles, al igual que la seguridad social en salud y pensión, pero aclarando que lo preceptuado en el artículo, "no alterará lo establecido en los regímenes especiales para los distritos".

OBSERVACIONES: Los Ediles de Bogotá perciben honorarios, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1421 de 1993- Estatuto Orgánico de Bogotá:

Artículo 72. Honorarios y Seguros.

A los ediles se les reconocerán honorarios por su asistencia a sesiones plenarias y a las de las comisiones permanentes que tengan lugar en días distintos a los de aquellas. Por cada sesión a la que concurran, sus honorarios serán iguales a la remuneración del alcalde local, dividida por veinte (20). Los ediles tendrán derecho a los mismos seguros reconocidos por este decreto a los concejales.

En ningún caso los honorarios mensuales de los ediles podrán exceder la remuneración mensual del alcalde local.

El pago de los honorarios y de las primas de seguros ordenados estará a cargo del respectivo fondo de desarrollo local.

Artículo 2º. Determina que los ediles tendrán derecho durante el periodo para el cual han sido elegidos a un seguro de vida equivalente a cien salarios mínimos legales mensuales vigentes, que los Concejos autorizarán al alcalde para que se contrate con cualquier compañía de seguros legalmente autorizada y que dichos compromisos se atenderán con cargo al respectivo municipio.

OBSERVACIONES: En Bogotá D. C., los Fondos de Desarrollo Local, tienen contratados seguros de vida para los ediles como lo ordena el mencionado artículo 72 del Decreto 1421 de 1993, la póliza ampara hasta un monto equivalentes a 279 salarios mínimos. Por lo tanto, lo propuesto en este artículo como lo regula el Decreto-ley l421 de 1993, el costo está a cargo del Fondo de Desarrollo Local y no tendría impacto fiscal para el Distrito, por cuanto los seguros actuales que se otorgan a los ediles de Bogotá superan lo requerido en el proyecto de ley.

Sin embargo, se sugiere que de considerarse necesario la adquisición de los seguros de vida, no se incluya un monto específico por cuanto es la capacidad financiera de cada entidad territorial la que permitiría determinar, el valor de las primas que se pueden contratar para la protección de los ediles.

Artículo 30, el numeral 13 de artículo 131 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

"Elaborar el plan de inversiones de la respectiva comuna o corregimiento para lo cual distribuirá las partidas del presupuesto participativo de cada comuna o corregimiento que requiere la aprobación de la mitad más uno de los integrantes del respectivo Consejo Consultivo comunal o Corregimiento, antes de ser incorporado a los actos administrativos del honorable Concejo Distrital o municipal de la ciudad.

Parágrafo Transitorio. Cada ejercicio de presupuesto participativo corresponde a la vigencia del Plan Operativo Anual de Inversiones del año inmediatamente siguiente y debe estar articulado al calendario presupuestal, de conformidad con el reglamento expedido por el respectivo Concejo.

OBSERVACIONES: Para el Distrito, antes de buscar la creación de un sistema de presupuesto participativo, a través de una norma ordinaria, se requiere considerar la existencia y funcionamiento de múltiples canales de participación en los cuales la comunidad juega una enorme injerencia en el manejo de lo público, incluyendo allí particularmente lo relacionado con el origen y destino de los recursos públicos. La elección de Alcaldes, lo que en esencia representa la elección de una propuesta de gobierno, la formulación del Plan de Desarrollo y los Planes Locales, las actuaciones del Consejo Territorial de Planeación, así como de los Consejos Locales de Planeación son una muestra clara de los múltiples espacios de participación que en la mayoría de los casos deriva en decisiones de priorización del gasto público que finalmente se verán reflejados en la elaboración y aprobación de los presupuestos de inversión.

La sociedad bogotana cuenta cada vez más con importantes espacios y momentos para ejercer la participación, tanto así que el actual Plan ha subrayado de manera fundamental dicho derecho y ha estructurado en el tres (3) programas que se vienen materializando a través de la ejecución de doce (12) proyectos de inversión como lo son:

1. "Ahora decidimos juntos":

• Sistema distrital de participación.

• Comunicación para la participación activa de todas y todos.

• Participación social por el derecho a la salud.

• Gestión ambiental territorial y local.

• Escuela distrital de participación.

• Participación para la cultura, la recreación y el deporte.

2. "Organizaciones y Redes Sociales":

• Fortalecimiento de organizaciones y redes sociales y familiares.

• Obras con participación ciudadana.

• Fortalecimiento de la organización comunal, los consejos de propiedad horizontal y otras organizaciones.

3. "Control social al alcance de todas y todos":

• Casa ciudadana del control social.

• Asesoría y control de los servicios sociales.

El conjunto de estos programas y proyectos muestra la significativa y progresiva inversión que la Administración Central viene ejecutando para el cumplimiento de numerosas metas formuladas a partir del reconocimiento y priorización de las necesidades planteadas desde y para la comunidad.

Así mismo, se debe considerar que las apropiaciones presupuestales que se presentan para aprobación del Concejo corresponden en un porcentaje superior al 80% a gastos recurrentes, financiados con destinaciones específicas que no podrían ser susceptibles de someter a consideración de la comunidad, ya que dichos recursos garantizan la continuidad de la provisión de los bienes y servicios sociales que ofrece la Administración Distrital a la ciudadanía, especialmente a la población más vulnerable de la ciudad.

De otro lado, como puede observarse, el numeral citado establece disposiciones relativas a la preparación del presupuesto, las cuales están contempladas en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, el cual por tratarse de una norma de carácter orgánico de conformidad con el artículo 151 de la Constitución Política cuenta con una mayor jerarquía frente a las normas previstas en Leyes Ordinarias, como sería el caso del proyecto de ley, en consecuencia se estaría desconociendo el artículo 151 de la Constitución Política, en el cual se prevé la jerarquía de las normas orgánicas sobre las ordinarias.

Por lo tanto se sugiere revisar dicho artículo a la luz del contexto propio de cada entidad territorial y de su autonomía.

Artículo 30. El numeral 14 de artículo 131 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

"Rendir concepto acerca de la conveniencia de las rutas de transporte dentro de la comuna o corregimiento, solicitadas a la administración o propuestas por el Alcalde antes de la presentación del proyecto al concejo o la adopción de las mismas, concepto que debe ser proferido en un plazo máximo de (30) días, vencido el cual sin el respectivo concepto se entenderá la conveniencia del proyecto o solicitud".

OBSERVACIONES: Respecto a la definición y fijación de la política pública en el tema del transporte intervienen las autoridades nacionales y municipales. En el Distrito esta competencia le corresponde a la Secretaría Distrital de Movilidad, entidad creada mediante el Acuerdo 257 de 2006, con la misión de garantizar la planeación. gestión, ordenamiento, desarrollo armónico y sostenible de la ciudad en los aspectos de tránsito, transporte, seguridad e infraestructura vial y de transporte, funciones que requieren de conocimientos técnicos especializados y un manejo centralizado que permita establecer prioridades, asignación de recursos y tiempos de acuerdo a las necesidades de la ciudad en su conjunto, siguiendo los lineamientos establecidos en instrumentos de Planeación como el Plan de Ordenamiento Territorial, los Planes Maestros y el Plan de Desarrollo.

Por lo expuesto, no se considera conveniente que las Juntas Administradoras Locales expidan concepto previo acerca de la conveniencia de las rutas de transporte, tanto por la capacidad administrativa y técnica de la que disponen, como por el incremento en el tiempo, trámites y costo.

Artículo 30, el numeral 15 de artículo 131 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

"Rendir concepto acerca de la conveniencia de la construcción de centros comerciales, hospitales, clínicas, colegios, universidades, hoteles, hostales, funcionamiento de bares y discotecas dentro de la comuna o corregimiento, solicitadas a la administración o propuestas por el Alcalde, antes de la presentación del proyecto al Concejo o la adopción de las mismas, concepto que debe ser proferido en un plazo máximo de treinta (30) días, vencido el cual sin el respectivo concepto se entenderá la conveniencia del proyecto o solicitud".

OBSERVACIONES: La reglamentación para la construcción de equipamientos urbanos reside en el Plan de Ordenamiento Territorial- POT, en desarrollo de la Ley de Ordenamiento Territorial. El POT contiene un paquete de normas que definen cómo usar, ocupar y transformar el suelo de la ciudad y le fija límites a la expansión de la capital.

Otorgarle a las Juntas Administradoras Locales la atribución de conceptuar sobre la conveniencia de la construcción de los centros comerciales, hospitales, clínicas, colegios, universidades, hoteles, hostales y funcionamiento de bares y discotecas, infringiría la normativa que durante años se ha venido desarrollando para lograr que las construcciones y demás usos del suelo, obedezcan a lo conceptuado en los instrumentos de planeación de los cuales el POT es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento territorial, compuesto por el conjunto de acciones político administrativas y de planificación concertadas.

Por otro lado, los temas de urbanismo son de una alta complejidad, importancia e impacto, por lo cual en el Distrito este tema se encuentra a cargo de la Secretaría Distrital de Planeación entidad encargada de formular, orientar y coordinar las políticas de planeación del desarrollo territorial, económico, social y cultural garantizando el equilibrio ambiental del Distrito Capital, por lo expuesto no es viable ni conveniente delegar esta función en las Juntas Administradoras Locales.

Artículo 4º. Plantea la creación dentro del Presupuesto Municipal de un componente denominado Presupuesto Participativo, que hará parte del Estatuto Orgánico del Presupuesto del Municipio o Distrito. Este componente no será inferior al 10% del Presupuesto de Inversión Municipal.

OBSERVACIONES: El Estatuto Orgánico del Distrito Capital – Decreto-ley 1421 de 1993, establece que no menos del 10% de los Ingresos Corrientes

de la Administración Central Distrital se distribuirá entre las localidades teniendo en cuenta los índices que anualmente la Secretaría Distrital de Planeación determine. Con base en estos montos indicativos se elaboró el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Distrito Capital no tiene margen para financiar la destinación de hasta el 10% del Presupuesto de Inversión, tal como lo señala la iniciativa, las rentas con destinación específica y la presión del gasto rió permiten este incremento, a lo cual debe sumarse y considerarse las implicaciones de una asignación importante de recursos a las JAL, y la capacidad de gestión para ejecutar los mismos, por parte de las localidades.

En el siguiente cuadro se muestra una estimación del impacto fiscal de asignar el 10% del presupuesto de inversión de Bogotá a las localidades, calculado sobre las cifras del presupuesto de la vigencia 2009, el incremento sería de $244.909 millones de pesos, cifra que es insostenible, teniendo en cuenta que el 80% del presupuesto Distrital está constituido por gastos recurrentes, como por ejemplo el cubrimiento de los gastos de los hospitales y colegios.

PRESUPUESTO DE INVERSIÓN 2009

Millones de **$.**

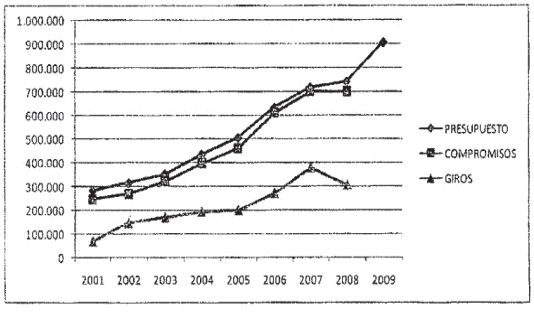
TOTAL INVERSIÓN 2009 (AOM. CENTRAL Y EST.)	**11.536.515**
10% INVERSIÓN P. L. 74/08	1.153.652
PRESUPUESTO LOCALIDADES 2009.	908.743
INCREMENTO:	244.909

Así mismo, a continuación se muestra la ejecución de las localidades en los últimos 9 años, como se puede apreciar los pagos efectuados por las Localidades son en promedio del 48%, generando un volumen importante de obligaciones por pagar en cada año, con la consecuente demora en la entrega de bienes *y* servicios a los ciudadanos.

PRESUPUESTO DE GASTOS E INVERSIONES 2001-2009-FONDOS DE DESARROLLO LOCAL

Millones de $

AÑO	PRESUPUESTO DEFINITIVO	VAR.%	COMPROMISOS	% EJEC. PPTO	GIROS	% EJEC.GIROS
2001	282.883		246.795	87%	69.831	25%
2002	316.022	12%	267.010	84%	147.564	47%
2003	352.567	12%	323.018	92%	171.097	49%
2004	434.851	23%	397.534	91%	194.295	45%
2005	505.678	16%	459.128	91%	200.700	40%
2006	633.706	25%	610.507	96%	272.778	43%
2007	719.167	13%	701.721	98%	380.458	53%
2008	744.238	3%	700.709	94%	307.223	41%
2009	908.743	22%				



Adicionalmente, este numeral está proponiendo la modificación del Estatuto Orgánico de Presupuesto y como se señaló, se estaría desconociendo el artículo 151 de la Constitución Política, en el cual se prevé la jerarquía de las normas orgánicas sobre las ordinarias.

Por lo tanto. se sugiere analizar la viabilidad de dicho artículo a la luz del contexto propio de cada entidad territorial, así como también de su autonomía.

Por último, el proyecto de ley no establece la fuente de ingreso adicional que financie los gastos recurrentes que la iniciativa plantea se cuenten a las Juntas Administradoras Locales, tal como lo ordena el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

"ARTÍCULO 7º Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explicito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de mediano plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en la ponencias de trámite respectivo los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generado para el financiamiento de dicho costo".

Por lo anteriormente señalado el Proyecto de ley no es conveniente para el Distrito Capital, por lo cual se sugiere con toda atención, tener en cuenta dichas observaciones en el trámite de la iniciativa.

Cordial Saludo,

Juan Ricardo Ortega López,

Secretario Distrital de Hacienda.

Secretaría Distrital Planeación- Sdp
23/10/2009 03:42:11 PM
Responder Cite 2-2009-39440 Folios 4
Referencia 1-2009-43856 Anexos 5
Medio Mensajería Externa
Destino Secretaría De Gobierno
Copia a

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital de PLANEACIÓN
Bogotá Positiva

SJ4257/2009

Bogotá D.C.,

Secretaría Distrital de Gobierno
Rad No 2009-624-029218-2
Fecha 26/10/2009 12:59:20 ->5 ANEXOS
DES () SECRETARÍA DISTRITAL DE
951 ->Direccion de Seguimiento y Análisis Est

Doctor
MIGUEL CORTÉS GARAVITO
Director de Seguimiento y Análisis Estratégico (E)
Secretaría Distrital de Gobierno
Calle 14 No. 8-63, piso 2º
Teléfono: 3387000
Ciudad.

RADICADO: **20093550293221**
Referencia: **1-2009-43856**
Asunto: Proyecto de Ley 074 de 2008, *"Mediante la cual se fortalecen las Juntas Administradoras Locales, su presupuestación participativa en los distritos y municipios y se dictan otras disposiciones".*

Respetado doctor Cortés:

De manera atenta, y en complemento al concepto emitido por esta entidad mediante la comunicación con radicación No. 2-2008-33170 del 8 de octubre de 2008, esta Secretaría en el marco de su competencia, en especial la consagrada en los literales a. y g. del artículo 73 del Acuerdo Distrital 257 de 2006, referente a la facultad para formular, orientar y coordinar las políticas de planeación del desarrollo territorial y económico del Distrito Capital, se permite emitir las siguientes consideraciones:

ANÁLISIS TÉCNICO.

Concretamente el proyecto de Ley propone:

1. El reconocimiento de un auxilio por concepto de gastos generales y transporte a los miembros de las Juntas Administradoras Locales de los municipios o distritos con población superior a 500.000 habitantes y a garantizarles su afiliación al sistema de seguridad social, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expidan los respectivos Concejos (Artículos 1º y 2º)

2. Elaboración del Plan de Inversiones de la respectiva comuna o corregimiento y distribuir las partidas del presupuesto participativo de cada una de éstas (numeral 13 adicionado al artículo 131 de la Ley 136 de 1994, propuesto por el artículo 3 del Proyecto de Ley)

3. Rendir concepto acerca de la conveniencia o inconveniencia de rutas de transporte y construcción de centros comerciales, hospitales, clínicas, colegios, universidades, hoteles, hostales, funcionamiento de bares y discotecas dentro de la comuna o corregimiento, antes de la presentación de los proyectos de Acuerdo por parte del Alcalde municipal sobre dichos temas a consideración del respectivo Concejo municipal o distrital (numeral 14 adicionado al artículo 131 de la Ley 136 de 1994, propuesto por el artículo 3 del Proyecto de Ley)

4. Reglamentación por parte de los Concejos de un porcentaje no inferior al 5 % del presupuesto de inversión anula municipal, destinado a desarrollar un ejercicio de presupuesto participativo que les permita a los ciudadanos participar y decidir la distribución de dicho porcentaje, en el marco del Programa Nacional de Planeación y Presupuestación Participativa (numeral 15 adicionado al artículo 131 de la Ley 136 de 1994, propuesto por el artículo 3 del Proyecto de Ley)

En cuanto al primer punto, vale la pena destacar que la propuesta resulta innecesaria para el Distrito Capital, dado que el tema se encuentra explícitamente regulado en los artículos 34 y 72 del Decreto Ley 1421 de 1993 – Estatuto Orgánico del Distrito Capital.

*"**ARTÍCULO 34°. Honorarios y seguros.** (...) También tendrán derecho durante el período para el cual fueron elegidos, a un seguro de vida equivalente a trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales y a un seguro de salud. El Alcalde contratará con una compañía autorizada los seguros correspondientes.*

*(...) **ARTÍCULO 72°. Honorarios y seguros.** A los ediles se les reconocerán honorarios por su asistencia a sesiones plenarias y a las de las comisiones permanentes que tengan lugar en días distintos a los de aquéllas. Por cada sesión a la que concurran, sus honorarios serán iguales a la remuneración del alcalde local, dividida por veinte (20). Los ediles tendrán derecho a los mismos seguros reconocidos por este Decreto a los concejales.*

En ningún caso los honorarios mensuales de los ediles podrán exceder la remuneración mensual del alcalde local.

El pago de los honorarios y de las primas de seguros ordenados estará a cargo del respectivo fondo de desarrollo local."

Igual situación ocurre en el ámbito nacional, puesto que se cuentan con las mismas garantías (honorarios y seguros), conforme al artículo 59 de la Ley 617 de 2000.

En cuanto a la afiliación al sistema de seguridad social en pensiones, al percibir unos honorarios por su efectiva participación en la Junta Administradora, los ediles cuentan con la capacidad de pago necesaria que les permite afiliarse al régimen contributivo del sistema, conforme hoy se encuentra establecido como obligación en el artículo 13 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 2 de la Ley 797 de 2003 (reforma pensional) Es de anotar que conforme a la reglamentación nacional del tema, la base de cotización de los trabajadores independientes corresponde al cuarenta por ciento (40 %) de sus ingresos, como quiera que el valor restante se presume remunera su actividad y les permite asumir los gastos propios de la misma, tales como representación y transporte. Esto último, ratifica también que es innecesario constituir un auxilio por concepto de gastos generales y transporte a los miembros de las Juntas Administradoras Locales.

En cuanto al segundo punto, alusivo a facultar a los miembros de la Juntas Administradoras Locales – JAL – para que elaboren el plan de inversiones de la respectiva "comuna o corregimiento", dicha función es competencia administrativa exclusiva del Alcalde Local; y reasignarla a las JAL, deslegitima la función de control político que constituye la esencia de esta clase de Corporaciones, por cuanto su actual papel se refiere a aprobar o no el presupuesto anual del Plan de Desarrollo Local.

En lo referente al tercer punto, se les pretende asignar a los ediles la facultad de poder emitir un concepto vinculante previo a la construcción o implementación de equipamentos dotacionales o rutas específicas para el control de la movilidad en su respectiva comuna o corregimiento. Ello resulta inconstitucional, toda vez que en el caso del Distrito Capital, es el Concejo Distrital, en virtud de los artículos: 313 y 322 de la Constitución Nacional; el numeral 12 del artículo 12 Decreto Ley 1421 de 1993; el artículo 187 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 109 de la Ley 338 de 1.997, el organismo que cuenta con la competencia para definir los criterios de uso, ocupación y aprovechamiento del suelo, mediante el Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollen. Por tal razón, esta Secretaría considera que el ejercicio de la planeación urbana es uno solo, coordinado con las autoridades locales, pero de competencia exclusiva del Concejo y/o de la Administración Central Distrital.

En igual sentido, se resalta que el control y regulación de la movilidad al interior de los municipios o distritos es competencia constitucional del Alcalde (numeral 2 del artículo 315 de la Constitución Nacional), puesto que es dicho funcionario, como responsable del control del orden público y primera autoridad policiva, el encargado de definir, con la asistencia de sus Secretarías de Planeación y Movilidad; la proyección, construcción y organización de las vías y las rutas de transporte que se realizarán en su jurisdicción, conforme a las directrices que para tal efecto fije el POT respectivo. Dicha potestad de la administración, se encuentra ratificada en los artículos 8 y 3° de las Leyes 336 de 1996 y 769 de 2002, respectivamente.

Además de lo señalado, el asignar a los ediles la facultad de poder emitir un concepto vinculante previo a la construcción o implementación de equipamentos dotacionales o rutas específicas para el control de la movilidad en su respectiva comuna o corregimiento, contraría abiertamente la política antitrámites promovida desde hace más de catorce (14) años por la Nación. En efecto, según el artículo 18 de la Ley 489 de 1998, la actividad legislativa y administrativa tendiente a la racionalización y supresión de trámites innecesarios, y al aumento de la productividad y competitividad del país, constituye una obligación que debe asumir toda la Administración Pública. Ejemplo de ello se encuentra en normas que datan desde el año 1.995 hasta la fecha: Decreto Ley 2150 de 1995, Ley 190 de 1995, Ley 489 de 1998, documento CONPES 3292 de 2004, la Ley 962 de 2005, el Decreto 4669 de 2005, entre otros. En igual sentido al expresado, la propuesta resulta contraria al Proyecto Distrital "Trámite Fácil – Construcción Positiva", implementado mediante el Decreto Distrital 366 de 2008.

En lo referente al artículo que pretende instaurar el *"reconocimiento de un porcentaje no inferior al 5 % del presupuesto de inversión anual municipal, destinado a desarrollar un ejercicio de presupuesto participativo"*, esta Entidad considera que dicho aspecto es de competencia de la Secretaría Distrital de Hacienda, conforme a lo establecido en el artículo 62 del Acuerdo Distrital 257 de 2006. No obstante lo anterior, y salvo mejor criterio del competente, resulta necesario señalar que conforme a lo dispuesto en la parte motiva de la sentencia C – 219/97 de la Sala Plena de la Corte Constitucional, Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz, el último inciso del artículo 4 del presente proyecto, de convertirse en Ley, sería inexequible, como quiera que viola lo dispuesto en el artículo 338 de la Constitución Política.

Por lo expuesto, no es procedente la iniciativa del proyecto de Ley No. 074 de 2008.

Cordial Saludo,

MARÍA CAMILA URIBE SÁNCHEZ.
Secretaria Distrital de Planeación.

Vo.Bo. Jorge Eduardo Garces Córdoba. Asesor del Despacho.
Aprobó: Clara Del Pilar Giner García. Subsecretaria Jurídica (E)
Revisó: Jairo Andrés Revelo Molina. Director de Análisis y Conceptos Jurídicos.
Preparó: Rodrigo Andrés Moscoso Valderrama. Profesional Universitario.

FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE CONCEPTOS PROYECTOS DE LEY.

ENTIDAD QUE CONCEPTÚA: Secretaría Distrital de Planeación.

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: 074 AÑO: 2008

TÍTULO DEL PROYECTO:

"Mediante la cual se fortalecen las Juntas Administradoras Locales, su presupuestación participativa en los distritos y municipios y se dictan otras disposiciones."

AUTOR (ES)

Senado de la República, H.S. Juan Carlos Vélez Uribe Y Oscar Darío Pérez Pineda.

OBJETO DEL PROYECTO DE ACUERDO

El proyecto de ley tiene por objeto reformar la Ley 136 de 1994 con el ánimo de fortalecer las Juntas Administradoras Locales, como espacio de la representación comunitaria en los municipios colombianos.

COMPETENCIA LEGAL

CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

***Artículo 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

8. Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución.

21. Expedir las leyes de intervención económica, previstas en el artículo 334, las cuales deberán precisar sus fines y alcances y los límites a la libertad económica.

***Artículo 154.** Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.*

***Artículo 158.** Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas."*

LEY 5 DE 1992 (Reglamento del Congreso de la República)

"ARTÍCULO 140. INICIATIVA LEGISLATIVA. Pueden presentar proyectos de ley:
1. Los Senadores y Representantes a la Cámara.
2. El Gobierno Nacional, a través de los Ministros del Despacho.
3. La Corte Constitucional.
4. El Consejo Superior de la Judicatura.
5. La Corte Suprema de Justicia.
6. El Consejo de Estado.
7. El Consejo Nacional Electoral.
8. El Procurador General de la Nación.
9. El Contralor General de la República.
10. El Fiscal General de la Nación.
11. El Defensor del Pueblo."

ANÁLISIS TÉCNICO

Concretamente el proyecto de Ley propone:

1. El reconocimiento de un auxilio por concepto de gastos generales y transporte a los miembros de las Juntas Administradoras Locales de los municipios o distritos con población superior a 500.000 habitantes y a garantizarles su afiliación al sistema de seguridad social, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expidan los respectivos Concejos (Artículos 1° y 2°)

2. Elaboración del Plan de Inversiones de la respectiva comuna o corregimiento y distribuir las partidas del presupuesto participativo de cada una de éstas (numeral 13 adicionado al artículo 131 de la Ley 136 de 1994, propuesto por el artículo 3 del Proyecto de Ley)

3. Rendir concepto acerca de la conveniencia o inconveniencia de rutas de transporte y construcción de centros comerciales, hospitales, clínicas, colegios, universidades, hoteles, hostales, funcionamiento de bares y discotecas dentro de la comuna o corregimiento, antes de la presentación de los proyectos de Acuerdo por parte del Alcalde municipal sobre dichos temas a consideración del respectivo Concejo municipal o distrital (numeral 14 adicionado al artículo 131 de la Ley 136 de 1994, propuesto por el artículo 3 del Proyecto de Ley)

4. Reglamentación por parte de los Concejos de un porcentaje no inferior al 5 % del presupuesto de inversión anula municipal, destinado a desarrollar un ejercicio de presupuesto participativo que les permita a los ciudadanos participar y decidir la distribución de dicho porcentaje, en el marco del Programa Nacional de Planeación y Presupuestación Participativa (numeral 15 adicionado al artículo 131 de la Ley 136 de 1994, propuesto por el artículo 3 del Proyecto de Ley)

En cuanto al primer punto, vale la pena destacar que la propuesta resulta innecesaria para el Distrito Capital, dado que el tema se encuentra explícitamente regulado en los artículos 34 y 72 del Decreto Ley 1421 de 1993 – Estatuto Orgánico del Distrito Capital.

*"**ARTÍCULO 34°. Honorarios y seguros.** (...) También tendrán derecho durante el período para el cual fueron elegidos, a un seguro de vida equivalente a trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales y a un seguro de salud. El Alcalde contratará con una compañía autorizada los seguros correspondientes.*

*(...) **ARTÍCULO 72°. Honorarios y seguros.** A los ediles se les reconocerán honorarios por su asistencia a sesiones plenarias y a las de las comisiones permanentes que tengan lugar en días distintos a los de aquéllas. Por cada sesión a la que concurran, sus honorarios serán iguales a la remuneración del alcalde local, dividido por veinte (20). Los ediles tendrán derecho a los mismos seguros reconocidos por este Decreto a los concejales.*

En ningún caso los honorarios mensuales de los ediles podrán exceder la remuneración mensual del alcalde local.

El pago de los honorarios y de las primas de seguros ordenadas estará a cargo del respectivo fondo de desarrollo local."

Igual situación ocurre en el ámbito nacional, puesto que se cuentan con las mismas garantías (honorarios y seguros), conforme al artículo 59 de la Ley 617 de 2000.

En cuanto a la afiliación al sistema de seguridad social en pensiones, al percibir unos honorarios por su efectiva participación en la Junta Administradora, los ediles cuentan con la capacidad de pago necesaria que les permite afiliarse al régimen contributivo del sistema, conforme hoy se encuentra establecido como obligación en el artículo 13 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 2 de la Ley 797 de 2003 (reforma pensional) Es de anotar que conforme a la reglamentación nacional del tema, la base de cotización de los trabajadores independientes corresponde al cuarenta por ciento (40 %) de sus ingresos, como quiera que el valor restante se presume remunera su actividad y les permite asumir los gastos propios de la misma, tales como representación y transporte. Esto último, ratifica también que es innecesario constituir un auxilio por concepto de gastos generales y transporte a los miembros de las Juntas Administradoras Locales.

En cuanto al segundo punto, alusivo a facultar a los miembros de la Juntas Administradoras Locales – JAL – para que elaboren el plan de inversiones de la respectiva "comuna o corregimiento", dicha función es competencia administrativa exclusiva del Alcalde Local; y resignarla a las JAL, deslegitima la función de control político que constituye la esencia de esta clase de Corporaciones, por cuanto su actual papel se refiere a aprobar o no el presupuesto anual del Plan de Desarrollo Local.

En lo referente al tercer punto, se les pretende asignar a los ediles la facultad de poder emitir un concepto vinculante previo a la construcción o implementación de equipamentos dotacionales o rutas específicas para el control de la movilidad en su respectiva comuna o corregimiento. Ello resulta inconstitucional, toda vez que en el caso del Distrito Capital, es el Concejo Distrital, en virtud de los artículos: 313 y 322 de la Constitución Nacional; el numeral 12 del artículo 12 Decreto Ley 1421 de 1993; el artículo 187 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 109 de la Ley 338 de 1.997, el organismo que cuenta con la competencia para definir los criterios de uso, ocupación y aprovechamiento del suelo, mediante el Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollen. Por tal razón, esta Secretaría considera que el ejercicio de la planeación urbana es uno solo, coordinado con las autoridades locales, pero de competencia exclusiva del Concejo y/o de la Administración Central Distrital.

En igual sentido, se resalta que el control y regulación de la movilidad al interior de los municipios o distritos es competencia constitucional del Alcalde (numeral 2 del artículo 315 de la Constitución Nacional), puesto que es dicho funcionario, como responsable del control del orden público y primera autoridad policiva, el encargado de definir, con la asistencia de sus Secretarías de Planeación y Movilidad; la proyección, construcción y organización de las vías y las rutas de transporte que se realizarán en su jurisdicción, conforme a las directrices que para tal efecto fije el POT respectivo. Dicha potestad de la administración, se encuentra ratificada en los artículos 8 y 3° de las Leyes 336 de 1996 y 769 de 2002, respectivamente.

Además de lo señalado, el asignar a los ediles la facultad de poder emitir un concepto vinculante previo a la construcción o implementación de equipamentos dotacionales o rutas específicas para el control de la movilidad en su respectiva comuna o corregimiento, contraría abiertamente la política antitrámites promovida desde hace más de catorce (14) años por la Nación. En efecto, según el artículo 18 de la Ley 489 de 1998, la actividad legislativa y administrativa tendiente a la racionalización y supresión de trámites innecesarios, y al aumento de la productividad y competitividad del país, constituye una obligación que debe asumir toda la Administración Pública. Ejemplo de ello se encuentra en normas que datan desde el año 1.995 hasta la fecha: Decreto Ley 2150 de 1995, Ley 190 de 1995, Ley 489 de 1998, documento CONPES 3292 de 2004, la Ley 962 de 2005, el Decreto 4669 de 2005, entre otros. En igual sentido al expresado, la propuesta resulta contraria al Proyecto Distrital "Trámite Fácil – Construcción Positiva", implementado mediante el Decreto Distrital 366 de 2008.

En lo referente al artículo que pretende instaurar el *"reconocimiento de un porcentaje no inferior al 5 % del presupuesto de inversión anual municipal, destinado a desarrollar un ejercicio de presupuesto participativo"*, esta Entidad considera que dicho aspecto es de competencia de la Secretaría Distrital de Hacienda, conforme a lo establecido en el artículo 62 del Acuerdo Distrital 257 de 2006. No obstante lo anterior, y salvo mejor criterio del competente, resulta necesario señalar que conforme a lo dispuesto en la parte motiva de la sentencia C – 219/97 de la Sala Plena de la Corte Constitucional, Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz, el último inciso del artículo 4 del presente proyecto, de convertirse en Ley, sería inexequible, como quiera que viola lo dispuesto en el artículo 338 de la Constitución Política.

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

Por lo expuesto, no es procedente la iniciativa del proyecto de Ley No. 074 de 2008.

VIABILIDAD DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada)

Proyecto Viable:

SI _____

NO ___X___

Atentamente,

CLARA DEL PILAR GINER GARCÍA.
Subsecretaria Jurídica (E).

Revisó: Jairo Andrés Revelo Molina. Director de Análisis y Conceptos Jurídicos.
Preparó: Rodrigo Andrés Moscoso Valderrama. Profesional Universitario

Por Secretaría se da lectura a los proyectos que por disposición de la Presidencia se someterán a discusión y votación en la próxima sesión:

1. Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2010 Senado, *por medio del cual se reforman los artículos 112, 171, 176, 299, 312 y 190 de la Constitución Política de Colombia. Acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2010 Senado "Por medio del cual se modifica el artículo 190 de la Constitución Política".*

2. Proyecto de ley número 26 de 2010 Senado, *por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 136 de 1994 para fortalecer las Juntas Administradoras Locales y el presupuesto participativo.*

3. Proyecto de ley número 28 de 2010 Senado, *por medio de la cual se aumenta la pena mínima para el porte ilegal de armas de fuego y se dictan otras disposiciones.*

4. Proyecto de ley número 38 de 2010 Senado, *por la cual se regula la titularidad de derechos fundamentales constitucionales para las personas jurídicas.*

5. Proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2010 Senado, *por medio del cual se reforma el artículo 231 de la Constitución Política de Colombia". (Coptación).*

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Eduardo Enríquez Maya:

Muchas gracias señor Presidente. Únicamente para agradecer infinitamente a todos mis colegas que intervinieron en este Proyecto de Acto Constitucional, de verdad sus recomendaciones enriquecen el horizonte constitucional y considero que la comisión que ha designado usted señor Presidente, va a rendirme un informe acorde a las necesidades y a las aspiraciones de nuestros conciudadanos, con la única finalidad de fortalecer la democracia a través de un Estatuto de Oposición serio, coherente, necesario y con vocación de permanencia constitucional. Muchas gracias señor Presidente.

Siendo la 1:35 p.m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día miércoles 25 de agosto de 2010, a partir de las 10:00 a. m., en el salón Guillermo Valencia del Capitolio Nacional.

El Presidente,

Eduardo Enríquez Maya.

El Vicepresidente,

Roy Leonardo Barreras Montealegre.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.