Bogotá, septiembre 3 de 2014

Doctor:

**JAIME BUENAHORA FEBRES**

Comisión Primera de Cámara

Presidente

**REF:** Informe de ponencia para primer debate del “Proyecto de acto legislativo 003 de 2014 Cámara. Por el cual se deroga un acto legislativo, se restablece la redacción original de unos artículos y se adiciona un artículo a la Constitución Política de Colombia”.

Respetado Señor Presidente:

Con el fin de responder al encargo realizado por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de Cámara de Representantes y conforme a lo preceptuado en los artículos 150, 153 y 156 de la ley 5ª de 1992, con toda atención nos permitimos presentar informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo No. 003 de 2014 Cámara “por el cual se deroga un acto legislativo, se restablece la redacción original de unos artículos y se adiciona un artículo a la Constitución Política de Colombia”.

1. **OBJETO DEL PROYECTO**

El presente proyecto tiene la finalidad, por una parte derogar el acto legislativo 02 del 2004, por medio del cual se reforma la redacción original de la constitución política y se introduce la reelección presidencial y por otra adicionar al artículo 117 una prohibición expresa para imposibilitar la reelección del Procurador, el Defensor del Pueblo y personeros.

1. **CONTENIDO DEL PROYECTO**

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 003 DE 2014 CÁMARA.
Por el cual se deroga un acto legislativo, se restablece la redacción original de unos artículos y se adiciona un artículo a la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Deróguese el Acto Legislativo 1 de 2004 y restablézcase la redacción original de los artículos 127, 152, 197 y 204 de la Constitución Política de Colombia.

Artículo 2º. Adiciónese un inciso segundo al artículo 117 de la Constitución Política de Colombia con el siguiente texto:

Ninguno de los titulares de estos órganos podrá ser reelegido.

Artículo 3º. El presente acto legislativo rige desde su publicación

1. **TRAMITE**

El proyecto fue radicado el 20 de Julio del 2014 por los autores: H. S. IVAN CEPEDA, H. S. ALEXANDER LOPEZ MAYA, H. R. ALIRIO URIBE MUÑOZ, H. R. ANA PAZ CARDONA, H. R. ANGELA MARIA ROBLEDO GOMEZ, H. R. ANGELICA LOZANO CORREA, H. R. CARLOS GERMAN NAVAS TALERO, H. S. CLAUDIA LÓPEZ HERNÁNDEZ, H. R. INTI RAUL ASPRILLA REYES, H. S. JESUS ALBERTO CASTILLA SALAZAR, H. S. JORGE ELIECER PRIETO RIVEROS, H. S. JORGE ENRIQUE ROBLEDO CASTILLO, H. S. JORGE IVÁN OSPINA GÓMEZ , H. R. ÓSCAR OSPINA QUINTERO, H. R. SANDRA LILIANA ORTIZ NOVA, H. R. VICTOR JAVIER CORREA VELEZ. Fue publicado en la gaceta 364 el 2014.

1. **JUSTIFICACION DEL PROYECTO**
2. **La reelección presidencial permite la cooptación de los poderes públicos.**

El Presidente de la República como cabeza de la rama ejecutiva del poder público es el único eje de tracción política y gubernamental central, es decir todos los entes que conforman al Estado en su división política y territorial, incluyendo órganos de control y órganos autónomos, están bajo influencia directa del gobierno central lo cual se hace innegable en aspectos funcionales propios de la administración pública y el diseño Constitucional.

Así, puede verse que en el Presidente, no solo radican las funciones de jefe de gobierno y jefe de Estado, sino además las de nominador, fiscalizador, comandante en jefe de las Fuerzas Militares y sancionador del marco jurídico, lo cual implica que él tiene influencia directa sobre la actividad judicial y legislativa de la Nación. En un marco regido por la colaboración armónica entre las ramas del poder público.

Muestra de lo anterior es la participación directa del Presidente en el proceso de elección, tanto de los miembros de las altas Cortes, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, ministros, directores de departamento administrativo. De igual forma al ser jefe de Estado, puede disponer a discrecionalmente de cargos como embajadas y miembros del cuerpo diplomático.[[1]](#footnote-1) Asimismo, la facultad otorgada al Presidente, por los artículos 154, 200, 375 y demás concordantes de la Constitución, así como el artículo 142de la Ley 5ª de 1992 otorgan al presidente capacidad para presentar Proyectos de Ley y Actos Legislativos, con objeto de que a través de los mismos se regulen aspectos complementarios al ordenamiento constitucional y así lograr el desarrollo de las políticas públicas, lo que reviste una indiscutible injerencia con las demás ramas del poder público.

La reforma que introdujo la reelección presidencial fue incongruente con el resto del ordenamiento constitucional y olvidó la voluntad del constituyente del 1991, que tomando como base la solidez de la figura presidencial y para desarrollar los controles propios de esta institución, estableció un sistema presidencialista con limites claros al poder, que admitieran su moderación mediante el mantenimiento de un período determinado e inmodificable de 4 años; de manera que las instituciones de control tuvieran una autonomía real, donde su nominación no dependiera del mandatario a quien van a controlar de una u otra manera, omisión que deja claro el desequilibrio de poderes que generó esta reforma, argumento reiterado por la Corte Constitucional de la siguiente manera:

*“En efecto, la constitución no es un simple agregado de normas, sino que constituye un todo jurídico, pues entre las características esenciales de un Estado Democrático, ha de existir necesariamente un sistema de pesos y contrapesos, de suerte que ninguna autoridad acumule para sí atribuciones, de tal magnitud que reduzca al mínimo a las demás ramas del poder, o haga inocuos los controles pues la distribución de funciones entre las distintas ramas del Poder Público ha de permitir que el poder controle al poder”.[[2]](#footnote-2)*

Tomando en cuenta lo argumentado por la Corte, la introducción de la reelección al modelo constitucional colombiano de manera aislada, sin tener en cuenta los poderes propios de la jefatura de estado, así como los periodos y propósitos de los órganos de control, desvirtúa el equilibrio de poderes concebido en la redacción original y hace ineludible la derogatoria de esta norma.

Visto lo anterior, en un sistema en donde el Presidente de la República es quien fija las políticas de Gobierno, determina de manera directa el accionar de las demás ramas del poder público, y tiene capacidad de nominar a quienes las dirigen, es inconveniente permitir la figura de la reelección inmediata, ya que se abre la puerta a que las facultades otorgadas por la Constitución terminen por aniquilar la independencia de las demás ramas, y en su lugar se erija una serie de medidas populistas que deforman el objeto del Estado.

1. **La reelección presidencial inmediata permite el personalismo político caudillista.**

El diseño institucional contemplado en la redacción constitucional original tuvo, entre otros, el objetivo de prevenir los riesgos del personalismo político caudillista, el paternalismo y el populismo, mediante el establecimiento de periodos fijos de un cuatrienio que una vez terminados dan pie a los procesos orientados al reemplazo institucional de sus titulares. Levantar la prohibición original de Constitución hace que en caso de que el Jefe del Estado en ejercicio resuelva presentarse como candidato a una nueva elección, sus políticas ejercidas durante el primer término tengan el doble objetivo de cumplir con la función presidencial y asegurar la reelección se su gobierno; lo cual entraña incentivos perjudiciales para el diseño y ejecución de políticas públicas desde el comienzo de su mandato.

Por otra parte, la redacción vigente establece: “Cuando el Presidente y el Vicepresidente de la República presenten sus candidaturas, solo podrán participar en las campañas electorales desde el momento de su inscripción. En todo caso dicha participación solo podrá darse desde los cuatro (4) meses anteriores a la fecha de la primera vuelta de la elección presidencial, y se extenderá hasta la fecha de la segunda vuelta en caso de que la hubiere.”[[3]](#footnote-3) Esto implica que por cuatro meses, el presidente en ejercicio ostenta la doble calidad de “Candidato-Presidente” y en caso de haber segunda vuelta este término se extiende, abriendo en todo caso la puerta para que el Presidente en ejercicio participe en política por el término señalado lo cual trae consecuencias adversas como el descuido de la función presidencial, la cual, durante el término que el Presidente ostenta esta doble calidad se ve manifiestamente descuidada ya que el ejecutivo concentra su capacidad en la campaña en curso, asimismo la perversión de la ejecución gubernamental orientándola hacia gestiones populistas que le aseguren la reelección sacrificando la ejecución de políticas públicas de Estado, sostenibles, responsables y a largo plazo. Como plantea el tratadista Luis Carlos Sáchica:

 *“La prohibición de la reelección vigoriza las defensas contra la instauración de dictaduras personalistas y la prolongación inconveniente de un mandato democrático que, para serlo verdaderamente, debe ser transitorio.”[[4]](#footnote-4)*

Por otra parte, la modificación introducida en el acto legislativo 02 del 2004 concibe un sistema que además es contrario al régimen de partidos contemplado en la misma constitución. Desde su concepción, a partir la personalización del ejercicio del poder público en cabeza del entonces Presidente de la República,  se transformó precipitadamente la Constitución y se levantó la prohibición de la reelección presidencial, promoviendo la equivocada idea en de que es imposible establecer políticas públicas a largo plazo y que las políticas de gobierno dependen, indispensablemente, de la persona quien ocupe la Presidencia y no de las ideologías o Partidos que representan, lo cual contradice el espíritu de la redacción original constitucional.

1. **Es un modelo antidemocrático que imposibilita la alternancia política.**

Por otra parte, la modificación constitucional admite que Cuando Presidente y el presente sus candidatura, pueda participar en las campañas electorales desde el momento de su inscripción en calidad de “Candidato-Presidente” rompe con el principio constitucional de igualdad y concibe un esquema que impide la alternancia política y en consecuencia agrieta el sistema democrático.

Además de las funciones señaladas en el primer acápite de este texto, el Presidente acumula en su cabeza un alto poder que le permite la exposición ante los medios de comunicación oficiales y privados, el control de la economía en función de los réditos electorales, la utilización de las relaciones públicas con los sectores público y privado, entre otros; factores que generan un escenario político desventajoso para que otros ciudadanos que pretendan acceder a esta calidad y por lo tanto dificultan en grado extremo la alternancia, que es un principio fundamental en nuestra identidad Constitucional a lo largo de nuestro transcurso como república y como democracia[[5]](#footnote-5) Bien señala la jurisprudencia constitucional:

*“Por lo demás, como quiera que sólo puede haber una reelección, de todas maneras, en el período siguiente el juego se dará entre ciudadanos iguales, con lo cual el sistema, tal como está previsto en el Acto Legislativo 2 de 2004, atiende a la necesidad de garantizar la alternancia en el poder, no solo mediante el expediente de establecer un pronunciamiento periódico del electorado, sino, adicionalmente, estableciendo un límite absoluto al término durante el cual una misma persona puede ejercer como Presidente de la República.”[[6]](#footnote-6)*

1. **El Acto Legislativo del 02 de 2009 padece de un vicio de competencia por sustitución de la Constitución.**

La Corte Constitucional la Corte, en la Sentencia C-551 de 2003 sentó estos criterios en relación con la sustitución de Constitución[[7]](#footnote-7), estableciendo que el poder de reforma definido por la Constitución colombiana está sujeto a límites competenciales.[[8]](#footnote-8) Esto significa que la constitución puede ser modificada por el Congreso con la salvedad de no ser sustituida por otra tangencialmente diferente; supuesto en el que estariamos ante el fenómeno jurídico de la sustitución de la Constitución, el cual ocasiona un irreparable un vicio de competencia en el acto.

Se sustituye la constitución cuando un elemento determinante de la esencia de la Constitución de 1991, en lugar de ser modificado, es reemplazado por uno opuesto o integralmente diferente. Como lo estableció la Corte en otra sentencia; “*Para saber si el poder de reforma, incluido el caso del referendo, incurrió en un vicio de competencia, el juez constitucional debe analizar si la Carta fue o no sustituida por otra, para lo cual es necesario tener en cuenta los principios y valores que la Constitución contiene, y aquellos que surgen del bloque de constitucionalidad, no para revisar el contenido mismo de la reforma comparando un artículo del texto reformatorio con una regla, norma o principio constitucional – lo cual equivaldría a ejercer un control material*.”

Como ya se mencionó anteriormente, el acto Legislativo número 02 de 2004 trastoca el principio a la igualdad, del principio democrático de separación de poderes, del derecho a la participación, a la alternancia política y al pluralismo, todos elementos esenciales de la identidad constitucional establecida en el 91 Y En este orden de ideas, en cuanto al contenido del acto legislativo, hay una evidente sustitución de la constitución, pues la soberanía reside en el pueblo y no en un órgano constituido; porque el poder constituyente es distinto al poder de reforma y desprotege los principios y valores constitucionales vigentes.

1. **Importancia de extender esta prohibición al ministerio público.**

Por otra parte, los mismos principios que orientan la expresa prohibición a la reelección presidencial resultan aplicables para que esta prohibición sea extensiva a otros órganos de control con el fin de evitar la indebida utilización de sus competencias para lograr la refrendación de sus cargos para períodos sucesivos. No obstante, la prohibición de la relección solo se hizo expresa para Fiscal General de la Nación y los contralores sin mencionar a Procurador, el Defensor del Pueblo o los personeros.

 Si bien en diversas ocasiones se ha dicho que la Constitución fija períodos de funcionarios y en muchos casos autoriza la reelección, y que si no está autorizada, podemos decir que está prohibida tácitamente, la interpretación constitucional ha permitido que estos funcionarios se reelijan en un contexto que ha derivado en intercambio de prebendas, favores entre los titulares en ejercicio y los órganos postulantes o electores para lograr un segundo mandato, evidentes por ejemplo, en la última elección del Procurador General de La nación, demandada ante las instancias judiciales al haber estado precedida por el nombramiento de familiares de los miembros de la Corte suprema de justicia que lo ternó quebrantando, así el querer del constituyente en esta materia, el cual ha sido puesto en evidencia al respecto en múltiples oportunidades en tal sentido por los redactores de la Carta Política.

1. **PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Atendiendo al efecto jurídico que proponen el proyecto que nos ocupa, para lo cual se hace necesario armonizar también otras disposiciones contenidas en la Constitución de 1991, , se encuentra en plena consonancia con la esencial de proyecto señalado; considero viable realizar las siguientes modificaciones al Proyecto de Acto Legislativo 3 de 2014 Cámara, conforme a las consideraciones siguientes:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **TEXTO ORIGINAL PAL-03-2014** | **MODIFICACIÓN PAL-03-2014** | **RAZÓN DE LA MODIFICACIÓN** |
| PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 003 DE 2014 CÁMARA.por el cual se deroga un acto legislativo, se restablece la redacción original de unos artículos y se adiciona un artículo a la Constitución Política de Colombia.El Congreso de ColombiaDECRETA:Artículo 1º. Deróguese el Acto Legislativo 1 de 2004 y restablézcase la redacción original de los artículos 127, 152, 197 y 204 de la Constitución Política de Colombia.Artículo 2º. Adiciónese un inciso segundo al artículo 117 de la Constitución Política de Colombia con el siguiente texto:Ninguno de los titulares de estos órganos podrá ser reelegido.Artículo 3º. El presente acto legislativo rige desde su publicación | PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 003 DE 2014 CÁMARA.por el cual se deroga un acto legislativo, se restablece la redacción original de unos artículos y se adiciona un artículo a la Constitución Política de Colombia.El Congreso de ColombiaDECRETA:Artículo 1º. Deróguese el Acto Legislativo 2 de 2004 y restablézcase la redacción original de los artículos 127, 152, 197 y 204 de la Constitución Política de Colombia.Artículo 2º. Adiciónese un inciso segundo al artículo 117 de la Constitución Política de Colombia con el siguiente texto:Ninguno de los titulares de estos órganos podrá ser reelegido.Artículo 3º. El presente acto legislativo rige desde su publicación | Error tipográfico en la redacción del texto propositivo inicial. Es la voluntad de los autores la derogatoria del Acto Legislativo 2 de 2004, lo cual evidente tanto en la redacción del proyecto, como en la exposición de motivos del mismo.  |

1. **PROPOSICIÓN**

Por las anteriores consideraciones, proponemos a los miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la H. Cámara de Representantes, aprobar en primer debate el Proyecto de Acto Legislativo 03 de 2014 “Por el cual se deroga un acto legislativo, se restablece la redacción original de unos artículos y se adiciona un artículo a la Constitución Política de Colombia”. Cámara con las modificaciones propuestas en el presente informe de ponencia.

De lo señores Representantes;

Cordialmente:

**ANGÉLICA LOZANO CORREA**

Ponente

**Germán Navas Talero**

Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

**No. 003 DE 2014 – CÁMARA DE REPRESENTANTES**

Por el cual se deroga un acto legislativo, se restablece la redacción original de unos artículos y se adiciona un artículo a la Constitución Política de Colombia

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. Deróguese el Acto Legislativo 2 de 2004 y restablézcase la redacción original de los artículos 127, 152, 197 y 204 de la Constitución Política de Colombia.

ARTÍCULO 2º. Adiciónese un inciso segundo al artículo 117 de la Constitución Política de Colombia con el siguiente texto:

“Ninguno de los titulares de estos órganos podrá ser reelegido”.

ARTÍCULO 3º. El presente acto legislativo rige desde su publicación.

**ANGELICA LOZANO CORREA**

1. Ponencia para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo 12 de 2004 senado, 176 de 2004 Cámara. [↑](#footnote-ref-1)
2. CORTE CONSTITUCIONAL. Apartes del Comunicado de Prensa, de octubre 20 de 2005, Proyecto de Acto Legislativo número 16 de 2012 Senado, *por medio del cual se reforma el artículo 267, 276 y 281 de la Constitución Política de Colombia, sobre la elección del Contralor General de la República y el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo.*  [↑](#footnote-ref-2)
3. Artículo 127 Constitucional. [↑](#footnote-ref-3)
4. Exposición de motivos Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2011 senado. por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones. [↑](#footnote-ref-4)
5. Exposición de motivos Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2011 senado. por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones. [↑](#footnote-ref-5)
6. Sentencia C-1045/05 Referencia: expediente D- 5626 Magistrada Ponente: Dra. Clara Inés Vargas Hernández [↑](#footnote-ref-6)
7. Sentencia c-1040 de 2005 Referencia: expediente d-5645. Magistrados Ponentes: Dr. Manuel José Cepeda espinosa Dr. Rodrigo Escobar Gil, Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra, Dr. Humberto Antonio Sierra Porto Dr. Álvaro Tafur Galvis, Dra. Clara Inés Vargas Hernández [↑](#footnote-ref-7)
8. Sentencia c-551 de 2003 Referencia: expediente CRF-001 Dr. Eduardo Montealegre Lynett [↑](#footnote-ref-8)