

PONENCIA PARA TECER DEBATE A PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 23 DE 2014 SENADO.

por medio del cual se hacen congruentes los periodos de las autoridades de los distintos niveles de Gobierno.

Bogotá, D. C., 25 de noviembre de 2014.

Doctor

JUAN MANUEL GALÁN PACHÓN

Presidente Comisión Primera

Senado de la República

Referencia: Informe de ponencia para tercer debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 23 de 2014 de Senado**, *por medio del cual se hacen congruentes los periodos de las autoridades de los distintos niveles de Gobierno.*

Por decisión de la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República y en concordancia con lo dispuesto en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992 (Modificado por el artículo 14 de la Ley 974 de 2005) nos ha correspondido presentar ponencia para tercer debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 23 de 2014 Senado (Proyecto de Acto Legislativo número 126 de 2014 Cámara de Representantes)**, *por medio del cual se hacen congruentes los periodos de las autoridades de los distintos niveles de Gobierno.* A continuación nos permitimos rendir **ponencia negativa** en los siguientes términos:

I. SÍNTESIS DEL PROYECTO

El **Proyecto de Acto Legislativo número 23 de 2014 Senado (proyecto de Acto Legislativo número 126 de 2014 Cámara de Representantes)**, *por medio del cual se hacen congruentes los periodos de las autoridades de los distintos niveles de Gobierno*, contiene la propuesta del Gobierno nacional, por la cual se pretende establecer la unificación de los periodos de las autoridades del orden territorial con el periodo del Presidente y del Congreso de la República.

Dicha propuesta se articula así: (i) Ordena que el período de las autoridades territoriales se inicie el 1º de enero del año inmediatamente siguiente al del inicio del período presidencial y del Congreso. (ii) Dispone que la elección de dichas autoridades se hagan en el mismo año de las elecciones de Presidente y Congreso. (iii) Mantiene el principio de los calendarios electorales separados para las autoridades de los distintos niveles. (iv) Adopta

un régimen de transición en el cual el próximo período de las autoridades territoriales sería de (3) tres años y no de (4) cuatro como lo establece la Constitución Política. Esta transitoriedad será solo por una vez, para retornar al período ordinario de (4) cuatro años. Y (v) autoriza, dentro de ese régimen de transición, que los actuales gobernadores y alcaldes puedan postularse como candidatos a la reelección inmediata.

El proyecto de acto legislativo, según la exposición de motivos tiene por objeto armonizar *¿tres principios que en la práctica han tenido dificultades para compaginarse: de una parte, el derecho de todos a elegir autoridades en los niveles nacional, departamental y municipal; de otra, la realización de las votaciones en días diferentes y, finalmente, la necesidad de coordinar e incluso de concertar (artículo 339 C. P.) los planes de desarrollo de las entidades territoriales con el de la nación y el Gobierno nacional¿*[1][1]. Dicho objetivo se lograría con la unificación de los períodos del Presidente y el Congreso de la República y el de las demás autoridades territoriales elegidas popularmente. A partir de 2018, el periodo de las autoridades territoriales se iniciaría el 1° de enero del año inmediatamente siguiente al del inicio del período presidencial.

II. ANTECEDENTES Y TRÁMITE

El Proyecto de Acto Legislativo número 23 de 2014 Senado fue presentado por el Ministro del Interior el 26 de septiembre de 2014, ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes. Es pertinente, citar un breve recuento de los antecedentes del proyecto:

Le correspondió de acuerdo al artículo 2° de la Ley 3ª de 1992 el conocimiento del proyecto a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. El cual fue radicado como el Proyecto de Acto Legislativo número 126 de 2014 y del cual fueron designados ponentes los Honorables Representantes *Jorge Enrique Rozo, Óscar Sánchez León, Béner Zambrano Eraso (Coordinadores ponentes), Germán Navas Talero, Angélica Lozano, Santiago Valencia, Fernando de la Peña, Óscar Fernando Bravo y José Rodolfo Pérez.*

Sobre el proyecto de acto legislativo se radicaron varias ponencias (i) la ponencia mayoritaria que solicitaba la discusión del proyecto (*Gaceta del Congreso* número 625 de 2014) y (ii) dos ponencias minoritarias, una suscrita por el Representante Santiago Valencia del Centro Democrático y la otra por los Representantes Angélica Lozano de la Alianza Verde y Carlos Germán Navas Talero del Polo Democrático Alternativo; las cuales solicitaban su archivo[2][2].

El proyecto fue aprobado en primer debate por la Comisión Primera de la Cámara el día 22 de octubre, con 22 votos a favor y 1 en contra de la Representante Angélica Lozano. Los 12 votos restantes correspondieron a Congresistas que se retiraron del recinto[3][3].

Posteriormente, el proyecto fue aprobado en segundo debate el día 5 de noviembre con 75 votos a favor y 9 en contra para un total de 84, las bancadas del Centro Democrático, Polo Democrático y Alianza Verde abandonaron el recinto en señal de protesta. A continuación se presenta el diagrama del proceso que hasta el momento ha cursado el Proyecto de Acto Legislativo número 23 de 2014 Senado.

CONSULTAR GRÁFICO EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

(Fuente: Congreso Visible - Universidad de los Andes. Trámite P.A.L. 23 de 2014)[4][4]

IV. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el cual dispone que *¿(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.

Atendiendo a la disposición jurídica se precisa que el presente proyecto de Acto Legislativo no genera un impacto fiscal que implique una modificación en el marco fiscal de mediano plazo, toda vez que no se afectará el Presupuesto General de la Nación, ni ocasiona con este la creación de una nueva fuente de financiación.

V. CONSIDERACIONES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

El análisis del proyecto encomendado para ponencia se centrará en dos aspectos fundamentales: a) La falta de coincidencia temporal de los Planes de Desarrollo Local y el Plan Nacional de Desarrollo y sus efectos, b) La unificación de periodos propuesta y sus consecuencias en el orden constitucional y político

a) La falta de coincidencia temporal de los Planes de desarrollo local y el Plan nacional de Desarrollo y sus efectos.

En la exposición de motivos el Gobierno presenta como elemento fundamental para justificar la reforma *¿la necesidad de coordinar e incluso de concertar (artículo 339 C. P.) los planes de desarrollo de las entidades territoriales con el dela Nación y el Gobierno Nacional¿*[5][5] ya que la falta de coincidencia de periodos de gobierno de autoridades nacionales y territoriales *¿ha generado una dificultad práctica consistente en que los alcaldes y gobernadores se ven en la obligación de proponer y adoptar un plan de desarrollo congruente con el de un Presidente, que cambia en la mitad de su período y formula un nuevo Plan que ya no se adecúa al inicialme nte aprobado en departamentos y municipios.¿*[6][6]

Desde hace algún tiempo ha sido frecuente escuchar en las cumbres de alcaldes o de gobernadores ese argumento para justificar o bien la posibilidad de reelección inmediata, o bien la ampliación del período de estos.

Antes de avanzar en el análisis de la propuesta del gobierno es pertinente recordar los conceptos de descentralización y de planeación presentes en la Constitución Política.

1. El proceso real de descentralización en Colombia encaminado a fortalecer la autonomía y la capacidad administrativa de los entes territoriales comienza en 1986 cuando se definen responsabilidades de las entidades territoriales, se reestructura la administración pública y se consagra la elección popular de alcaldes. En 1991, la Constitución asume un

modelo descentralizador, buscando la readecuación del aparato estatal, a través de la especialización de tareas y asignación de recursos entre los distintos niveles territoriales y consagra por primera vez el concepto de autonomía de las entidades territoriales.

Como bien se señaló en ponencia para primer debate para este proyecto *¿En senda jurisprudencia, la Corte Constitucional ha distinguido entre los principios constitucionales de descentralización y autonomía territorial como ejes cardinales del Estado Social de Derecho. La Corte ha manifestado que ¿mientras la descentralización se refiere al contenido material, a las competencias y recursos asignados por la Constitución y la ley a los entes territoriales¿[7][7], la autonomía territorial define ¿el grado de autodeterminación y de gestión que el constituyente y el legislador garantizan a las entidades territoriales y a la población para que participen, planeen, programen, dirijan, organicen, coordinen y controlen sus actividades, en aras del cumplimiento de las funciones y fines del Estado¿[8][8]. La autonomía, es pues, la libertad que tienen las entidades descentralizadas para cumplir sus funciones con un alto grado de independencia en la administración y manejo de sus intereses.*

2. De otra parte, la Constitución consagró la planeación económica y social como uno de los fundamentos del Estado Social del Derecho que permitiría la consecución de los fines estatales y la efectividad de los derechos de los habitantes.

En la Asamblea Nacional Constituyente se afirmó que ¿La planeación es el origen y al mismo tiempo la base para la toma de decisiones. Es igualmente, la herramienta principal para el logro de los fines que se trazan en cualquier organización. Por lo tanto, esta es esencial en el manejo de esa gran organización llamada Estado, por lo que se requiere que su aplicación sea eficaz y eficiente, y la eficiencia de un proceso de planeación está directamente ligada a la consecución de sus objetivos, en un tiempo razonable y a un costo racional y posible¿[9][9]. ¿Esto, a su vez, implica un sistema de planeación de tipo integral, estratégico, permanente, concertado entre el Estado y el sector privado, respetuoso de los derechos adquiridos con justo título y que busque un sano equilibrio entre la libertad y el orden¿[10][10].

Y en la ley orgánica del Plan de Desarrollo[11][11] consagró como principios generales la autonomía, ordenación de competencias, coordinación, consistencia, continuidad, participación, desarrollo armónico de las regiones, eficiencia, viabilidad, coherencia, entre otros. En la exposición de motivos de la citada Ley se afirma que, *¿Veníamos de un modelo acorde con una planeación dirigida y centralista en la Constitución de 1886 y ahora nos encontramos frente a un concepto de planeación participativa, concertada y de estirpe indiscutiblemente democrático¿[12][12].*

Los artículos 339 y siguientes del Título XII, Capítulo II, de la Constitución Política desarrollan el concepto de la Planeación. Al respecto, el artículo 339 dispone:

¿Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas

y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.

Se evidencia con claridad el propósito del constituyente al establecer como principio la necesaria concertación entre las entidades territoriales y el Gobierno Nacional a la hora de elaborar los planes de desarrollo de las primeras, para asegurar el uso eficiente de los recursos públicos así como el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley.

Ahora bien, en el diseño constitucional original se descartó que los principios de descentralización, autonomía y planeación implicasen la necesidad de congruencia en el ejercicio de los períodos de las autoridades locales y nacionales. De hecho, la Corte Constitucional, al reiterar la primacía del Plan Nacional de Desarrollo ha señalado en distintas sentencias que no se exige la coincidencia forzosa de los planes, anotando que en caso de presentarse cambios en dicho Plan, las autoridades locales, de ser necesario, deben modificar su Plan Plurianual de Inversiones:

¿La Corte encuentra que las normas constitucionales no exigen una coincidencia forzosa de los períodos de alcaldes con los procesos nacionales de planificación, pues debe observarse que la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo tiene efectos en el cuatrienio presidencial (C.P. artículo 190), mientras que el período de los alcaldes es de tres años improrrogables (C.P. artículo 314). Por ello los alcaldes, incluso aquellos que tienen períodos coincidentes, no siempre pueden concertar los lineamientos del plan nacional de desarrollo con el Gobierno sino que, sin menoscabo de su autonomía, deben ajustarse a los marcos establecidos por las autoridades centrales, ya sea porque al momento de posesionarse se encontraba vigente el Plan Nacional, o ya sea porque en el curso de su período se aprueba un nuevo Plan de Desarrollo Nacional, al cual debe ajustarse la acción local, pues existe una supremacía de la planeación nacional. Esto explica que el artículo 45 de la Ley 152 de 1994 o ley orgánica del plan de desarrollo señale que ¿si durante la vigencia del plan de las entidades territoriales se establecen nuevos planes en las entidades del nivel más amplio, el respectivo mandatario podrá presentar para aprobación de la Asamblea o del Concejo, ajustes a su Plan Plurianual de inversiones para hacerlo consistente con aquellos¿.[13][13]

Es obvio que el Plan Nacional de Desarrollo tiene una superioridad jurídica y política y que una vez aprobado obliga a todos, incluidos los departamentos y municipios. Pero esto no contraría el mandato del artículo 341 que dispone que el Plan Nacional de Desarrollo se elabora con ¿la participación activa de las entidades territoriales¿, que tienen además representación en el Consejo Nacional de Planeación del cual forman parte sus voceros elegidos por ocho años.

La Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan y La Ley del Plan de Desarrollo 2010-2014 prevén sendos mecanismos para lograr la articulación y coordinación de los

planes dentro de un concepto de institucionalidad que no depende solamente de la coincidencia de los períodos.

a) En efecto, La Constitución del 91 consagra mecanismos de armonización y coordinación de planeación territorial en su articulado. Así, el artículo 344 señala que los organismos departamentales competentes evalúan la gestión y resultados de la inversión que ordenen los planes territoriales.

b) Así mismo, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo ¿ Ley 152 de 1994, contempla en su articulado principios y normas direccionadas a la concertación, coordinación y armonización de los planes nacionales y locales.

¿Artículo 3°¿

c) *Coordinación. Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, `para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo;*

d) *Consistencia. **Modificado por el artículo 9°, Ley 1473 de 2011.** Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad;*

(¿)

m) *Coherencia. Los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en este;¿[14][14]*

c) Y por último, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 introduce en sus artículos 7° y 8° un nuevo mecanismo de coordinación entre la Nación y las entidades territoriales con el fin de alcanzar mejores resultados en diferentes áreas de la gestión pública, se trata de los contratos plan y los convenios plan, una forma de contratos interadministrativos para la ejecución de políticas o planes que deben ser objeto de coordinación, permitiendo ejecutar el PND y complementar acciones con las entidades territoriales. Como señala Alberto Maldonado Copello en columna publicada en *Razón Pública*:

¿La introducción a Colombia del Convenio-Plan, invento institucional originado en Francia, significa adaptar un mecanismo avanzado, sofisticado y exitoso: la contractualización de algunas políticas públicas, mediante un cuidadoso proceso de negociación entre el gobierno central y cada ente territorial por separado (Departamentos, Municipios, Capitales).

(¿)

Lo original del dispositivo fue la metodología de negociación del gobierno central con cada región por separado, mediante un proceso cuidadosamente diseñado, donde cada parte llev aba a la mesa prioridades propias y recursos importantes.

El objetivo común era pactar el diseño y la ejecución de proyectos prioritarios para ambas partes, una vez alcanzado el consenso y fijados los objetivos de largo plazo. Es

decir, de lo último que se hablaba era de plata. Este acuerdo se convertía en un sencillo Contrato-Plan con una duración de cinco años y revisiones anuales.

(¿)

La idea de los convenios-plan resulta muy atractiva a priori. Estos contratos tendrían la ventaja de sumar de manera explícita recursos provenientes de distintos niveles de gobierno, al tiempo que se establecería un mecanismo contractual para exigir el cumplimiento de los compromisos, en vez de dejarlos al vaivén de los cambios coyunturales. El mecanismo además puede ayudar a la transparencia, toda vez que las obligaciones de las partes se consignan en un documento público.¿[15][15]

De manera que lo que propone el proyecto, en relación con la dependencia de las autoridades territoriales al elaborar sus planes de desarrollo teniendo como base el Plan de Desarrollo Nacional entra en contradicción con otros textos constitucionales que aquí ni siquiera se pretenden tocar.

En reciente columna, el doctor Jaime Castro, recordaba también que ¿el artículo 339 dispone que los planes de desarrollo seccionales y locales se ¿elaborarán y adoptarán de manera concertada entre las entidades territoriales y el Gobierno Nacional¿. De manera concertada quiere decir de común acuerdo y logrando que concuerden unos con otros los planes en cuestión. En el diálogo a que dé lugar la concertación, el gobierno central hace conocer su plan y sus puntos de vista y seguramente buscará apoyo territorial para la ejecución de sus programas y proyectos¿.

La sentencia citada de la Corte Constitucional recaba en ese aspecto: *¿Así pues, en atención al reconocimiento de la diversidad a través de las nociones de descentralización y autonomía, y al hecho de que las autoridades locales son quienes mejor conocen las necesidades de la región que tienen a cargo, la Constitución consagra la capacidad de las entidades territoriales para elaborar sus planes de desarrollo, los cuales deben concordar con el Plan Nacional, en virtud del principio de unidad. En efecto, ¿(¿)Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo¿ (artículo 339 C.P.). A su vez, el gobierno debe elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, pero con participación activa de las autoridades de planeación de las entidades territoriales (artículo 341 C.P.). El Sistema Nacional de Planeación está conformado por el Consejo Nacional de Planeación y los consejos territoriales (artículo 340. C.P.).*

La elaboración de planes de desarrollo por parte de las entidades territoriales, así como su participación en la formulación del Plan Nacional, constituye una manifestación y materialización de la descentralización y la autonomía de que gozan.¿[16][16]

Coordinación o concertación no son equivalentes a sujeción: lo primero, supone trabajo integrado o armónico; lo segundo, implica identidad monolítica de políticas. Entender así que la formulación coordinada de los planes de desarrollo en cada instancia territorial comporta una justificación para unificar el calendario electoral en el país, implica una lectura errónea de los artículos constitucionales que lleva a desconocer principios de pluralismo y descentralización.

Puede ser cierto el argumento relativo a que sería deseable que hubiera coincidencia en los tiempos de ejecución de los planes de desarrollo de los diferentes niveles, sin embargo la falta de ella no es un problema tan grave como se pretende. De hecho, los múltiples estudios y balances que se han hecho sobre la descentralización en Colombia[17][17] por parte de la academia y de las propias instituciones encargadas del tema de planeación, como el Departamento Nacional de Planeación, señalan otros problemas más acuciantes en torno a esta[18][18].

Pero además, otro argumento poderoso que se enfrenta a la justificación del proyecto presentado por el Gobierno, es que como lo recuerda el consultor Mauricio Cabrera en un artículo publicado en la revista **Portafolio** *¿la parte más cuantiosa de los aportes de la Nación a las regiones, que son las participaciones para salud y educación, junto con la distribución de regalías, están definidas por la Constitución y no dependen del plan de desarrollo?*[19][19].

b) La unificación de periodos propuesta y sus efectos en el orden constitucional y político

Ahora bien, si en gracia de discusión y pese a la seriedad de la argumentación presentada todavía pareciera indispensable la unificación de los períodos es necesario evidenciar las consecuencias que traería la propuesta del gobierno encaminada a resolver la pretendida dificultad. Estamos seguros de que la aprobación de este proyecto generaría muchos más problemas de los que pretende resolver, desafiando principios esenciales de nuestro estado de derecho como el pluralismo, la importancia de la autonomía local y la necesaria estabilidad de las reglas de juego electorales.

1. La unificación de todas las elecciones en un mismo año electoral, sacrifica la dinámica de lo local a la lógica de lo nacional.

La Constitución de 1991 reivindicó la autonomía territorial como *¿el grado de autodeterminación y de gestión que el constituyente y el legislador garantizan a las entidades territoriales y a la población para que participen, planeen, programen, dirijan, organicen, coordinen y controlen sus actividades, en aras del cumplimiento de las funciones y fines del Estado?*[20][20]. Uno de los elementos en la arquitectura constitucional dispuestos para realizar este postulado es la separación de las elecciones territoriales de las nacionales. Es cierto que el gobierno no propone unificar los certámenes electorales, pero la propuesta de realizarlos todos dentro de un mismo año tendría como resultado la subordinación del debate regional frente a la discusión nacional. Las elecciones presidenciales y de Congreso del primer semestre desplazarían el debate local. Los primeros seis meses del año electoral estarían mediáticamente focalizados en lo nacional y solo tres meses se dedicarían a lo municipal.

Pero además, como bien lo menciona Jaime Castro en el artículo ya citado, *¿La propuesta del Gobierno personaliza y politiza esas relaciones, (las de la Nación y entidades territoriales) porque el Presidente posesionado el siete de agosto intervendrá, de una u otra manera, en la elección de los gobernadores y alcaldes que se escojan dos meses después cuando el gobierno vive todavía en estado de gracia?* Con otras palabras, desaparecen el pluralismo y la repartición territorial del poder del Estado que son parte de la razón de ser de la descentralización.

Los certámenes electorales realizados en un mismo año pondrían los temas regionales en un segundo plano, por la fuerza mediática y económica que representa el impulso de una campaña presidencial y de congreso. La elección presidencial eclipsaría las regionales, pero aún más, llegaría a cooptarlas políticamente, y muy seguramente quedarían sin juego movimientos sociales nuevos.

La decisión del constituyente del 91 relacionada con la realización de las elecciones en tiempos distintos fue una decisión acertada para promover el pluralismo político; sin duda, la realización de las elecciones en un calendario amplio de dos años generó un fortalecimiento de la participación ciudadana y el empoderamiento de las autoridades locales dentro de un contexto pluralista que terminó dando el golpe de gracia al bipartidismo centenario.

Abstención y fatiga electoral.

Pero además la realización de cuatro eventos electorales en un solo año puede tener otros efectos muy negativos para nuestra democracia. Nos referimos a la fatiga que puede causar en el ciudadano, con el correlativo aumento del abstencionismo.

En el artículo de la doctora Viviana Barberena publicado en un libro sobre el balance de los 25 años de descentralización en Colombia de la Fundación Konrad Adenauer, se hizo la siguiente afirmación:

¿Al menos en sus inicios la descentralización facilitó la apertura política que hasta hoy ha hecho posible el surgimiento de figuras de reconocimiento nacional, que incluso trascienden el ámbito local y se convierten en opción política a nivel nacional? Este incremento también se muestra en la promoción de nuevas alternativas políticas. Si se revisan cifras de participación electoral en elecciones subnacionales se encuentra que se mantiene alrededor del 54% mientras las de orden nacional alrededor del 45%. Lo anterior podría llevarnos a reconocer que en lo relacionado con la apertura democrática, la descentralización sí produjo un cambio significativo en la forma de hacer política y en la motivación general de la sociedad para intervenir en los asuntos locales, desde el proceso electoral hasta otras formas de participar en la vida local;[21][21].

Hoy las elecciones locales tienen porcentajes de abstención mucho menores que las nacionales. El modelo propuesto podría dar al traste con estos índices pues la elección territorial sería la cuarta en un año de intenso trajín político, lo que podría debilitar la participación ciudadana y por consiguiente la democracia a nivel local.

2. La unificación de elecciones llevaría a la parálisis de las administraciones territoriales durante el año electoral, por el efecto de la ley de garantías.

A pesar de que uno de los argumentos del gobierno para proponer la unificación de períodos es el de lograr una mayor eficacia en las políticas públicas, de ser aprobada la propuesta tal como fue presentada produciría el efecto contrario.

Unificar los períodos de las autoridades de los distintos niveles de Gobierno implicaría un alto costo de eficacia para la administración, teniendo en cuenta que la Ley 996 de 2005 *¿por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones;*, conocida como Ley de Garantías, involucra en su texto una limitación para los Gobernadores, Alcaldes Municipales y/o Distritales, Secretarios, Gerentes y directores

de Entidades Descentralizadas del orden Municipal, Departamental o Distrital, en virtud de la cual quedan obligados a no celebrar convenios interadministrativos, ni hacer nombramientos en sus plantas de personal.

Al respecto sostiene la norma:

¿Artículo 38. Prohibiciones para los servidores públicos. A los empleados del Estado, les está prohibido:

Parágrafo. Los Gobernadores, Alcaldes Municipales y/o Distritales, Secretarios, Gerentes y directores de Entidades Descentralizadas del orden Municipal, Departamental o Distrital, dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones, no podrán celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, ni participar, promover y destinar recursos públicos de las entidades a su cargo, como tampoco de las que participen como miembros de sus juntas directivas, en o para reuniones de carácter proselitista.

Tampoco podrán inaugurar obras públicas o dar inicio a programas de carácter social en reuniones o eventos en los que participen candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, el Congreso de la República, Gobernaciones Departamentales, Asambleas Departamentales, Alcaldías y Concejos Municipales o Distritales. Tampoco podrán hacerlo cuando participen voceros de los candidatos.

No podrán autorizar la utilización de inmuebles o bienes muebles de carácter público para actividades proselitistas, ni para facilitar el alojamiento, ni el transporte de electores de candidatos a cargos de elección popular. Tampoco podrán hacerlo cuando participe n voceros de los candidatos.

La nómina del respectivo ente territorial o entidad no se podrá modificar dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones a cargos de elección popular, salvo que se trate de provisión de cargos por faltas definitivas, con ocasión de muerte o renuncia irrevocable del cargo correspondiente debidamente aceptada, y en los casos de aplicación de las normas de carrera administrativa.¿[22][22].

Unificar los períodos de las autoridades entonces, crearía un fuerte obstáculo a la ejecución de los recursos de la administración, ya que se aplicaría desde noviembre del año anterior hasta octubre del año electoral, lo cual paralizaría durante doce meses la administración a nivel regional, contrario a lo sugerido en la exposición de motivos del Gobierno Nacional, que convoca a sacar adelante el proyecto para solucionar *¿[las] dificultades, no solo de coordinación sino de eficacia en las políticas públicas¿*. No sobra advertir que hoy el último año de mandato de las autoridades locales es el de mayor ejecución presupuestal.

3. Y para terminar, un período de transición de tres años con posibilidad de reelección de Alcaldes y Gobernadores.

El proyecto de acto legislativo en estudio, incluye en su régimen de transición la figura de la reelección de los Alcaldes y Gobernadores como mecanismo para lograr la coincidencia de los mandatos nacionales y regionales.[23][23]

Esta propuesta no tiene ninguna relación intrínseca con los objetivos buscados con la reforma propuesta. La pretendida necesidad de unificar los períodos de las distintas autoridades del Gobierno, no justifica de ninguna manera la autorización a los mandatarios regionales para aspirar a la reelección inmediata. En primer lugar, la figura de la reelección

implicaría que gran parte de los mandatarios locales se mantuvieran en el poder tres años más, es decir, siete años de ejercicio que a juicio del propio gobierno es un período extremadamente largo:

*¿se revisó la idea de que el periodo de los elegidos en el año 2015 llegará hasta empatar con el del siguiente Presidente, es decir, hasta el 2022, con un período de **siete años por una sola vez. Esta idea resultaba riesgosa desde el punto de vista político y podría conducir a entronizar a unos mandatarios locales y regionales por un período exageradamente largo.*** (Negritas fuera del texto)[24][24].

Podría plantearse como contraargumento que el hecho de celebrar las elecciones a los cuatro años de mandato son una refrendación popular que le daría legitimidad a los mandatos que completen en su totalidad siete años, pero esto por sí solo no elimina los riesgos que crearía la figura de la reelección de los mandatarios locales.

Al respecto, el informe del año 2011 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ¿ PNUD Colombia Rural, Razones para la Esperanza, concluyó que el 92,4% de los 607 municipios sometidos a análisis presenta algún nivel de persistencia política, y el 21,7% presenta el nivel de persistencia más alto, en el cual en las últimas cuatro elecciones de alcalde no hubo renovación o rotación de las élites políticas en el poder.[25][25]

CONSULTAR GRÁFICO EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

Podemos resaltar en el informe las siguientes conclusiones, importantes para nuestro análisis:

1. *¿La alta persistencia política de los mismos grupos y sectores en los pueblos del país, muestra de hecho su capacidad para dominar instituciones políticas regidas por estructuras clientelizadas.*

2. *Los municipios con más persistencia política tienen mayores niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI, de miseria y niveles de indicadores de servicios inadecuados más altos en relación con un municipio donde no se presenta persistencia política. De manera adicional, esta tendencia se agrava en la medida en que los municipios tienen índices superiores de ruralidad.*

3. *Los cambios más dramáticos ocurren precisamente en la variable de hogares con servicios inadecuados. En aquellos municipios menos rurales y con la más alta persistencia política, los servicios inadecuados llegan a ser 41,7% mayores que en un municipio sin persistencia política, y el 73,8% más altos si se trata de uno más rural. Estos resultados indican que el acceso a bienes públicos de la población de estos municipios está siendo gravemente afectado por las estructuras de concentración del poder político.*

4. *La baja rotación de élites políticas es un indicio de las dificultades de inclusión política de nuevos sectores sociales, y refleja la virtual inexistencia de canales de expresión alternativos para la voz y los intereses de sectores con tradicionales déficits de representación.*

5. *La hegemonía de grupos, tendencias y sectores en un importante porcentaje de municipios del país, se mantuvo incluso tras la irrupción de la coerción armada en el proceso electoral y la penetración de guerrillas y paramilitares en los gobiernos locales. Con todo su horror y dolor, la violencia ayudó a mantener las estructuras tradicionales de poder;[26][26].*

En consecuencia, sería contraproducente sumar a los factores anteriormente descritos la posibilidad de la reelección inmediata de los funcionarios locales. La perpetuidad en el poder de las mismas clases políticas es nociva para la democracia, y más aún de cara a un proceso de paz que debe construirse desde las regiones y desde la voz plural de todos los sectores políticos y los movimientos sociales.

Y para abundar en razones, es pertinente recordar que el **Proyecto de Acto Legislativo 18 de 2014**, *por medio del cual se adopta una reforma de Equilibrio de Poderes y Reajuste Institucional y se dictan otras disposiciones*, el Gobierno Nacional reconoce la inconveniencia de la reelección, no solo para el cargo de Presidente de la República, sino para todos los altos funcionarios de l Estado *¿con el objeto de garantizar el equilibrio y evitar abusos de poder;[27][27].* De ahí que resulta incoherente que el mismo gobierno, que ha buscado la eliminación de la reelección a nivel nacional, proponga que se permita a nivel local y departamental así sea por una sola vez.

En el mismo sentido, alterar las reglas del juego unos meses antes de las elecciones para permitir la reelección de los mandatarios locales afecta el derecho a la igualdad y de confianza legítima de los posibles aspirantes al poder local.

En efecto los mandatarios locales que aspiren a ser reelegidos contarán con las ventajas propias del cargo que ostentan, sobre todo el acceso a los medios de comunicación y al presupuesto del municipio o del departamento. De tal peso es la importancia de garantizar la igualdad entre los candidatos que aspiran a un cargo público, que uno de los argumentos de los que hizo uso la Corte Constitucional al declarar la exequibilidad del Acto Legislativo 02 de 2004 que dio vía a la reelección presidencial fue la incorporación por parte del mismo Acto Legislativo del mandato al Congreso de la República de expedir una ley estatutaria que garantizara la igualdad de los candidatos y los derechos de la oposición. Al respecto afirmó la Corte Constitucional en Sentencia C-1040 de 2005, M.M.P.P. 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:

*Permitir la reelección presidencial -por una sola vez y **acompañada de una ley estatutaria para garantizar los derechos de la oposición y la equidad en la campaña presidencial**- es una reforma que no sustituye la Constitución de 1991 por una opuesta o integralmente diferente. Los elementos esenciales que definen el Estado social y democrático de derecho fundado en la dignidad humana no fueron sustituidos por la reforma.[28][28]*

Del mismo modo, la equidad de los candidatos a las elecciones municipales debería ser garantizada a través de una ley estatutaria, que por supuesto no alcanzaría a ser expedida por el Congreso de la República antes del mes de octubre, para tratar de garantizar así una elección lo más equilibrada posible con todos los aspirantes a los cargos de autoridad departamental y municipal. En caso de aprobarse la reforma que propone el presente acto

legislativo, las únicas restricciones aplicables a los mandatarios regionales y locales serían las genéricas del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, que son a todas luces insuficientes para garantizar la igualdad de los candidatos.

En definitiva, es inevitable que de permitirse la reelección inmediata de los alcaldes y los gobernadores de la forma en que está planteada en el presente acto legislativo se genere una desigualdad entre los aspirantes al cargo, debido a la inexistencia de herramientas normativas apropiadas para garantizar las mismas condiciones a todos los candidatos, y al corto tiempo que tendría el Congreso de la República para expedir la reglamentación pertinente.

Son todos estos argumentos los que nos llevan al convencimiento de que no es necesaria, ni oportuna la reforma constitucional propuesta por el Gobierno en el Proyecto de Acto legislativo No 23 de 2014 y por ello solicitamos a la Honorable Comisión Primera darle archivo.

VIII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones de inconveniencia expuestas, nos permitimos rendir **Ponencia Negativa** y en consecuencia solicitarle a la Comisión Primera del Senado ordenar el **archivo** del Proyecto de Acto Legislativo número 23 de 2014.

De los Senadores Ponentes,

CONSULTAR NOMBRES Y FIRMAS EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

[1][1] *Gaceta del Congreso* número 560 de 2014. Exposición de Motivos en la publicación Proyecto de Acto Legislativo 126 de 2014 Cámara.

[2][2] *Gaceta del Congreso* número 632 de 2014. Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 126 de 2014 de Cámara.

[3][3] Acta de Comisión Primer de Cámara número 18 de octubre 22 de 2014.

[4][4] Estado del Proyecto de Acto Legislativo número 23 de 2014 S. Congreso Visible. Universidad de los Andes. Disponible en: <http://www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-medio-del-cual-se-hacen-congruentes-los-periodos-de-las-autoridades-de-los-distintos-niveles-de-gobierno-unificacion-de-periodos/7849/>

[5][5] Exposición de Motivos en la publicación Proyecto de Acto Legislativo 126 de 2014 Cámara. *Gaceta del Congreso* número 560 de 2014.

- [6][6] Exposición de Motivos en la publicación Proyecto de Acto Legislativo 126 de 2014 Cámara. *Gaceta del Congreso* número 560 de 2014.
- [7][7] Cfr. Sentencia, Corte Constitucional, C-889-02 y C-1112-01: ¿Constituyen, así, la autonomía territorial y la descentralización política y administrativa dos conceptos distintos que convergen en forma complementaria dentro del ámbito de acción de las entidades territoriales (...) la descentralización busca una mayor libertad de las instancias periféricas -territoriales y funcionales- en la toma de decisiones y, como consecuencia de ello una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública, la autonomía encauza sus propósitos hacia la mayor libertad de los asociados en aras de un mayor bienestar y control de sus propios intereses¿.
- [8][8] *Ibíd.*
- [9][9] Informe ponencia presentado por el Constituyente Eduardo Espinosa Faciolince. *En: Gaceta Constitucional* número 44 del 12 de abril de 1991, pág. 2.
- [10][10] *Gaceta Constitucional* número 55 del 19 de abril de 1991, pág. 2.
- [11][11] Ley 152 de 1994. Expedición y entrada en vigencia el 15 de julio de 1994 en el *Diario oficial* número 41.450.
- [12][12] Informe ponencia para primer debate del Proyecto de Ley Orgánica del Plan de Desarrollo *Gaceta del Congreso* número 480 del 27 de diciembre de 1993, pág. 1 .
- [13][13] Corte Constitucional. Sentencia C-448-97 M.P. Alejandro Martínez Caballero. En el mismo sentido, en la Sentencia C-015-96 se expresó que *¿los presupuestos anuales, tanto a nivel nacional como en las entidades territoriales, deben ser preparados y aprobados de manera sistemática, con arreglo a las metas y prioridades del conjunto general de la economía¿.*
- [14][14] Artículo 3° Ley 152 de 1994. . Expedición y entrada en vigencia el 15 de julio de 1994 en el *Diario Oficial* número 41.450.
- [15][15] Maldonado Copello, Alberto. Convenios-Plan en el Plan Nacional de Desarrollo: ¿Una herramienta eficaz para el desarrollo regional? *Razón Pública*. 9 de mayo de 2011.
- [16][16] Sentencia C-1051 de 2001, M.P. Jaime Araújo Rentería.
- [17][17] Departamento Nacional de Planeación DNP. Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década. Tomo I. Marco conceptual y resultados de progreso municipal y Tomo II. Avances y resultados de la descentralización política. 2002.; Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. La relación entre corrupción y proceso de descentralización en Colombia (Documento elaborado por la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP) Edgar A. GONZÁLEZ SALAS. En ARCHIVOS DE ECONOMÍA, Documento 167 1° de Diciembre de 2001; Jean Philippe Pening Gaviria. Evaluación del proceso de descentralización en Colombia. Economía y Desarrollo, Volumen 2 Numero 1, Marzo 2003.; Memorias del Seminario 20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro. Bogotá, Septiembre 20 y 21 de 2006. RINDE Red de iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial.; Jaime, Castro (2007). 20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro. En pasado, presente y futuro de la descentralización en Colombia. ¿Cómo salvar la descentralización? Editorial Escala, Bogotá.; Velásquez Fabio (2009) Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos. Foro Nacional por Colombia, Bogotá.; Fundación Konrad Adenauer. 25 años de la descentralización en Colombia. Segunda edición ampliada. Diciembre 2010.; Los estados del país. Instituciones municipales y realidades locales. Colección Dejusticia. 2011.

- [18][18] GARAY, L. J. et al. ¿Colombia: Entre la exclusión y el desarrollo.¿ *Contraloría General de la República, Bogotá*, julio, pp. xiii-lxxviii. 2002. Las principales falencias del modelo de descentralización son: ¿(i) A nivel político: la crisis de representatividad de los partidos con la consecuente fragmentación y clientelización de la representación favorece la subordinación de propósitos locales de larga maduración en favor de objetivos cortoplacistas de menor prioridad intertemporal e intereses egoístas sobre intereses de la colectividad. (ii) A nivel institucional: la insuficiente competencia, falta de información relevante y dificultades para la organización ciudadana con miras a la fiscalización de la administración de recursos públicos, impiden la adecuada asunción de responsabilidades, lo que resulta agravado en ambientes interferidos seriamente por diversas formas de violencia y crimen organizado. (iii) A nivel normativo y regulatorio: la complejidad, proliferación e inconsistencias de leyes, normas y regulaciones sectoriales que en muchos casos reproducen incentivos perversos para la adecuada orientación de recursos y la eficiencia del gasto, se hacen más contraproducentes cuando no se implantan mecanismos para la disciplina fiscal ni se dispone de instrumentos para la evaluación oportuna que permitan impedir la duplicación, el desvío y el malgasto de los recursos públicos¿.
- [19][19] CABRERA GALVIS, MAURICIO. ¿Reelección de alcaldes y gobernadores¿ *Portafolio* (Bogotá, Col.) Noviembre 24, 2014. <http://m.portafolio.co/columnistas/reeleccion-alcaldes-y-gobernadores> (Accesado en Noviembre 24,2014).
- [20][20] *Ibíd.*
- [21][21] BARBERENA NISIMBLAT, VIVIANA. ¿Las preguntas sin respuesta de la descentralización: la encrucijada y los nuevos caminos.¿ *Fundación Konrad Adenauer. 25 años de la descentralización en Colombia*. Segunda edición ampliada. Diciembre 2010. Pág. 64.
- [22][22] Ver Ley 996 de 24 de noviembre de 2005 ¿por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones.¿.
- [23][23] Ver *Gaceta del Congreso* 560 del 1º de octubre de 2014.
- [24][24] *Ibíd.*
- [25][25] PNUD Colombia. *Colombia Rural, razones para la esperanza*. 2011. Página 60.
- [26][26] PNUD Colombia. *Colombia Rural, razones para la esperanza*. 2011. Páginas 60-61.
- [27][27] Ver *Gaceta del Congreso* 458 de 2014.
- [28][28] Ver Corte Constitucional. Sentencia C-1040 de 2005, M.M.P.P. 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-