



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - N° 698

Bogotá, D. C., viernes, 11 de septiembre de 2015

EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 03 DE 2015 SENADO

*por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en lo relativo a la remuneración de los miembros del Congreso de la República.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 187 de la Constitución Política el cual quedará así:

**Parágrafo transitorio.** A partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo y por el término de cuatro (4) años, se congelará la asignación de los miembros del Congreso de la República.

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

ALVARO URIBE VÉLEZ  
 PAOLA ANDREA HOLGUÍN MORENO  
 FEDERICO HOLOS S.  
 FELICIANO SIERRA R.

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

##### Introducción

I. Colombia urge austeridad en el gasto y ejemplo desde el Congreso de la República

II. Antecedentes en materia de austeridad en el gasto en Gobiernos anteriores

III. Forma de cálculo no es cíclica y debe reajustarse

IV. Estado de la Economía, su deterioro y las preocupantes cifras sobre el crecimiento en los próximos años. Soporte Técnico del Proyecto.

1. Producto Interno Bruto
2. Clima de Negocios
3. Inversión Extranjera Directa (IED)
4. Inflación
5. Pobreza Extrema

6. Recaudo DIAN y recaudo Tributario Entes Territoriales

7. Deuda
8. Indicadores de Confianza
9. Contracción en la Producción Industrial
10. PIB vs Presupuesto

V. Temporalidad de la propuesta

VI. Incrementos de los congresistas en los últimos años

VII. Propuesta de Reforma Constitucional

#### I. Colombia urge austeridad en el gasto y ejemplo desde el Congreso de la República

El país requiere con urgencia que en todos sus niveles y poderes se haga una reestructuración que conduzca a un modelo austero en pro de garantizar la buena salud de las finanzas públicas de la Nación. La actual situación económica del país y las proyecciones de corto y mediano plazo, nos obligan de manera inmediata a intervenir con ajustes y recortes.

En 2010 los gastos de funcionamiento en Colombia eran de 91,62 billones de pesos y en 2015 pasaron a 119,4 billones de pesos. Durante este mismo periodo, el costo de la nómina pasó de 14,7 billones de pesos a 21,1 billones de pesos. El crecimiento promedio anual de gastos de personal entre 2002 y 2009 fue de 4,46%

y de 2010 a 2014 fue de 8,07%. El total de cargos de la Rama Ejecutiva Nacional sin Defensa creció entre 2010 y 2015 un 35%.

El crecimiento del gasto en función pública entre 2009 y 2014 fue superior al crecimiento de la economía. Mientras los gastos aumentaron en promedio 16,6% anual, la economía lo hizo 4,8% promedio anual.

El Congreso de la República y sus integrantes deben dar ejemplo, ejerciendo su poder para contribuir en la medida de lo posible, a la reducción del gasto público y el redireccionamiento de políticas económicas que garanticen un crecimiento sostenible y sustentable.

**II. Antecedentes en materia de austeridad en el gasto en Gobiernos anteriores**

No obstante que no existen desde la promulgación de la Constitución de 1991, antecedentes con relación a modificaciones relacionadas con el incremento o ajuste de los salarios de los Congresistas, es importante referir la propuesta de referendo del año 2003 que contenía la congelación por dos (2) años de los gastos de funcionamiento de las entidades descentralizadas, autónomas, de naturaleza especial o única que administraran recursos públicos. De igual manera, la propuesta contenía la congelación de los salarios y las pensiones superiores a dos (2) Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes.

Estas propuestas a pesar de la masiva votación, no lograron el umbral, pero significaron un primer esfuerzo en dirección a la búsqueda de equidad y de austeridad en el gasto, en beneficio de la sostenibilidad financiera del aparato estatal y de responsabilidad en el manejo de los recursos públicos.

**III. Forma de cálculo no es cíclica y debe reajustarse**

La redacción del artículo 187 de la Constitución Política, tuvo buenas intenciones al momento de su aprobación, pero es el momento de que el Congreso la revise con el fin de que su estructura guarde relación directa con las circunstancias económicas y sociales de nuestro país.

La actual coyuntura económica interna y externa, obliga a tomar medidas de choque para parar la tormenta económica que se avecina.

**IV. Estado de la economía, su deterioro y las preocupantes cifras sobre el crecimiento en los próximos años**

El estado actual de la economía nacional evidencia un retroceso en la tendencia creciente que traíamos del periodo 2002 a 2010, y obliga al Honorable Congreso a tomar medidas que contribuyan al control en el gasto público y a dar ejemplo de austeridad y lucha por una mayor equidad.

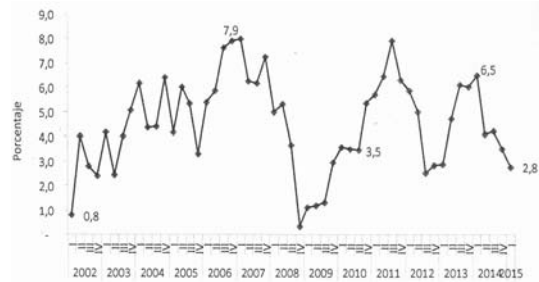
**1. Producto Interno Bruto**

Entre 2002 y 2009, a pesar de la crisis económica internacional, el PIB creció a una tasa anual promedio de 4,4%, por encima del histórico del país, y el PIB per cápita se duplicó al pasar de US\$2.247 en 2002 a US\$5.139 en 2009.

Entre 2010 y 2014 no logramos mantener la expectativa de crecimiento que era del 6%. Mientras en 2011 crecimos 6,6%, en 2012 bajamos al 4%, en 2013 fue 4,9 y en 2014 a 4,6. El I Trimestre de 2015 crecimos 2,8% frente a 6,5% registrado en igual periodo de 2014

y según el Banco de la República el anual estará entre 2,5% y 3%. esta desaceleración se puede profundizar por la ausencia de una fuerte política anticíclica.

**Variación Anual del PIB Trimestral (DANE)**



Actualmente se vive un contexto de incertidumbre global a nivel macroeconómico que se nota en una moderación del crecimiento mundial, donde los pronósticos se revisaron a la baja en 2015 al 3,3%.

El crecimiento de la economía de Estados Unidos más lento del inicialmente esperado y una Zona Euro y Japón que aún no superan amenaza de recesión ni el riesgo de deflación, en medio de un excesivo déficit fiscal. China, uno de los grandes motores de la economía mundial, ha reducido sus previsiones de crecimiento a 6,8% en 2015 y una mayor moderación en 2016.

En el contexto Latinoamericano se vive una desaceleración económica mayor a la esperada, solo crecerá 0,5% en 2015 según datos de fuentes económicas de prestigio en la región. No obstante lo anterior es peor la situación que presenta América del Sur, donde Brasil, Venezuela y Argentina se contraerán 0,2% en 2015.

**2. Clima de negocios**

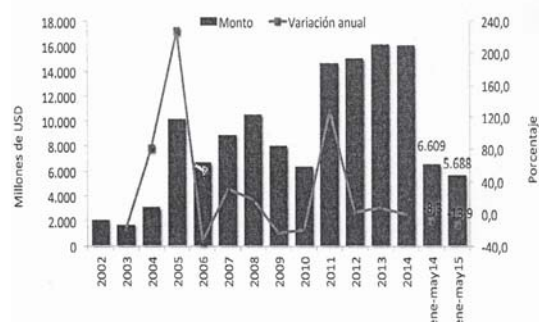
Según reporte de *Doing Business* del Banco Mundial pasamos del puesto 79 en 2007 al puesto 37 en 2010, bajamos al 53 en 2014 y subimos al 34 en 2015.

En lo corrido de 2015 las exportaciones totales han caído un 31%, y se espera que el déficit de cuenta corriente se ubique entre 5,8% y 6%, niveles que no se registraban desde 1980.

**3. Inversión Extranjera Directa (IED)**

La Inversión Extranjera Directa (IED) entre enero y junio de 2015 cayó un 17%, y la del sector minero energético lo hizo un 24%. La inversión Extranjera de Portafolio se contrajo un 76%, producto de las tensiones en los mercados internacionales y las expectativas de que en cualquier momento la FED aumente tasas de interés, lo que impulsaría aún más la salida de capitales.

**Inversión Extranjera Directa (IED) (Banco de la República)**



#### 4. Inflación

Disminuyó de 7% en 2002 a 2% en 2009, la más baja en 55 años.

La inflación comienza a crecer sin medidas de control por parte del Gobierno nacional, quien debe ser el más interesado en generar las condiciones y el ambiente para controlar las tasas en beneficio de la economía, dando ejemplo en el control del gasto burocrático.

La tendencia alcista que viene presentándose desde el segundo semestre de 2014 no se ha logrado revertir. En el primer trimestre de 2015 la inflación fue de 3,3 y el dato anual a junio fue 4,42. Alimentación y educación son los rubros que más aportaron al aumento de la inflación durante el semestre. Alimentos se sitúa en 6,2% en los últimos 12 meses y contribuye con más del 40% de la cifra total.

El Banco de la República aumentó su proyección de inflación a 4,6% para diciembre, y eso que aún el impacto de la devaluación sobre la inflación no se ha evidenciado en su totalidad.



Fuente: Dane

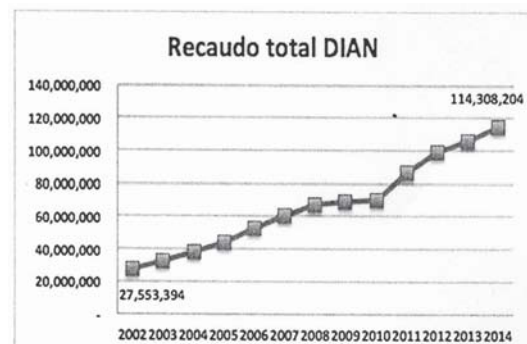
#### 5. Pobreza extrema

Pobreza disminuyó de 53,9% en 2002 a 44,2% en 2010 y pobreza extrema de 19,7% en 2002 a 14,7% en 2010.

#### 6. Recaudo DIAN y entes territoriales

Recaudo de la DIAN pasó de \$39 billones de pesos constantes de 2009 en 2002 a \$69 billones en 2009. Esto significó un crecimiento anual promedio mayor al 10%, superior al de la economía, y para 2014 el recaudo alcanzó más de 114 billones de pesos.

El recaudo de entes territoriales entre 2002 y 2008 tuvo un aumento del 52% real, al pasar de \$8 billones de pesos a \$12,1 billones de pesos.



Fuente: DIAN

#### 7. Deuda

Deuda Neta del Sector Público No Financiero se redujo de 41,8% del PIB en 2002 a 27,2% en 2009. La Deuda bruta del Gobierno nacional bajó del 48,6% en 2002 al 38,5% en 2009.

El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2014 esperaba una disminución del déficit del Sector Público Consolidado-(SPC) del 20% y un leve aumento del 5% del déficit Gobierno Nacional Central (GNC), ahora, en 2015 crece el hueco fiscal y el GNC aumenta su déficit en 13% y el SPC en 39%.

	2014	2015	Var.
Sector Público No Financiero	-13.264	-18.914	42,6%
Gobierno Nacional Central	-18.356	-23.881	30,1%
SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO	-13.724	-19.096	39,1%

Fuente: Ministerio de Hacienda

#### Balance Fiscal MFMP 2015

	2014	2016	Var.
Sector Público No Financiero	-13.264	-21.119	59,2%
Gobierno Nacional Central	-18.356	-30.995	68,9%
SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO	-13.724	-20.493	49,3%

Fuente: Ministerio de Hacienda

#### 8. Indicadores de Confianza

En relación con los indicadores de confianza, estos han retrocedido y mantienen una tendencia a la baja. En julio de 2015 según datos de Fedesarrollo, el Índice de Confianza de los Consumidores se ubicó en 2,6%, sufriendo una precipitada caída de 24 puntos porcentuales frente al mismo mes de 2014, lo que representa la mayor contracción anual observada desde 2009 (período de crisis financiera internacional). Esto como respuesta al deterioro en las expectativas y las condiciones económicas actuales, afectando a todos los estratos. En lo corrido del año este índice registra dos grandes reducciones (marzo y julio).

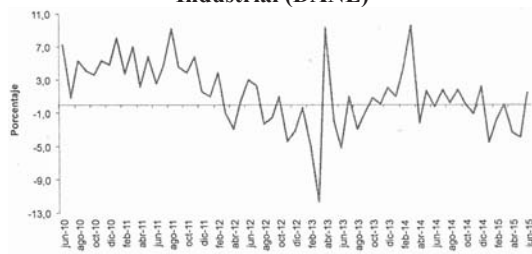
Para el mismo mes de julio, el Índice de Confianza Comercial se redujo 6,8 puntos porcentuales con relación al mismo mes de 2014, ubicándose en 18,2%. Es el segundo registro más bajo desde octubre de 2013.

Finalmente, para el mes de junio el Índice de Confianza Industrial registró una caída anual de 0,6 puntos porcentuales, debido al deterioro de 5,6 puntos porcentuales en las expectativas de producción.

#### 9. Contracción en la producción industrial

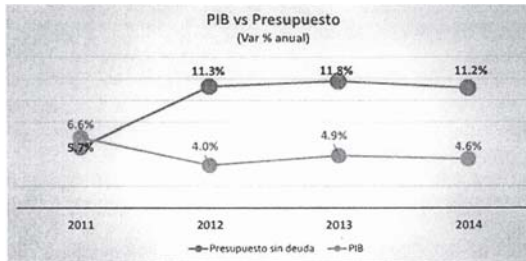
En lo corrido del año, la producción industrial disminuyó dos por ciento (2%) anual. Veinticuatro (24) de las treinta y nueve (39) actividades registraron contracciones, destacándose industrias de coquización, refinación de petróleo, y mezcla de combustible (12,2%) e hilatura, tejeduría y acabado de productos textiles (-11,6%).

**Variación Anual del Índice de Producción Industrial (DANE)**



**10. PIB vs. Presupuesto**

Preocupa que desde 2012 la tasa de crecimiento del presupuesto nacional sin deuda, supera la tasa de crecimiento de la economía, acrecentando el déficit fiscal.



Las cifras evidencian la necesidad de racionalizar el gasto público sin afectar el crecimiento del país, aumentando la participación de la inversión en formación de capital y provisión de bienes públicos.

Los Congresistas, además de representar en el Legislativo a todos los habitantes del territorio nacional, deben ser ejemplo de compromiso con la austeridad en el gasto público y burocrático, y de servicio público como un ejercicio predominantemente cívico y no económico, por ello, ante el incremento otorgado mediante Decreto número 1739 de 2015, nos permitimos presentar este proyecto.

**V. Temporalidad de la propuesta**

El presente proyecto de Acto Legislativo establece un límite temporal necesario, fundamentado en la situación actual del país desde el punto de vista económico y social. Se propone la congelación de la asignación de los congresistas por un periodo de cuatro (4) años, tiempo en el cual se espera que la economía responda positivamente a los cambios y estrategias que implemente el Gobierno nacional.

**VI. Cómo se han comportado los incrementos de los Congresistas en los últimos años**

En el cuadro a continuación, se muestra el crecimiento anual del salario de los Congresistas desde 2001 hasta la fecha, donde pasó en valores nominales de \$13.299.592 a \$25.915.432. El crecimiento salarial además del soporte Constitucional, estaba legitimado por la senda de crecimiento en la confianza de las instituciones y por los indicadores económicos. Las actuales circunstancias de la economía mundial y nacional, además del incremento desmesurado en el gasto público en rubros que no impactan positivamente a la economía, obligan a un esfuerzo de todos los sectores y por eso, como ejemplo de compromiso con el desarrollo de la nación, la equidad y el valor del servicio público, se propone por un periodo de 4 años la congelación de la asignación de los miembros del Congreso.

Incrementos Congresistas 2001 - 2015

Año	Salario Congresista				Salario Mínimo			
	Valor nominal (\$)	Var. Anual (%)	Valor real (\$)	Var. Anual real (%)	Valor nominal (\$)	Var. Anual (%)	Valor real (\$)	Var. Anual real (%)
2001	13.299.592		24.277.033		266.000		524.214	
2002	14.048.226	5,6	24.065.314	-1,3	309.000	8,0	529.354	1,0
2003	14.933.431	6,2	24.007.411	-0,2	332.000	7,4	534.000	0,9
2004	15.809.882	5,9	24.008.102	0,4	358.000	7,8	545.915	2,2
2005	16.711.046	5,7	24.302.406	0,8	381.500	6,6	554.805	1,6
2006	17.813.442	5,4	24.516.893	0,9	408.000	6,9	567.912	2,4
2007	18.494.114	5,0	24.355.895	-0,7	433.700	6,3	571.153	0,6
2008	19.546.429	5,7	23.996.546	-1,8	451.500	6,4	564.454	-1,2
2009	21.045.640	7,7	25.235.444	5,6	496.900	7,7	595.024	5,5
2010	21.466.553	2,0	24.948.966	-1,1	515.000	3,6	598.546	0,5
2011	22.347.043	3,2	24.815.283	-0,5	535.000	4,0	600.128	0,3
2012	23.254.395	5,0	25.436.579	2,5	566.700	5,8	619.879	3,3
2013	24.054.346	3,4	25.811.400	1,5	589.500	4,0	632.561	2,0
2014	24.761.544	2,9	25.637.713	-0,7	616.800	4,5	637.672	0,8
2015	25.915.432	4,7	25.915.432	1,1	644.350	4,6	644.350	1,0

**VIII. Propuesta de Reforma Constitucional**

La situación que vive actualmente la economía colombiana, derivada de la incapacidad para afrontar los fenómenos económicos regionales y globales, y el excesivo incremento en el gasto público relacionado con el funcionamiento del aparato estatal, justifican proponer al Congreso de la República se congele por un periodo de 4 años la asignación de los Senadores y Representantes, consagrado en el artículo 187 de la Constitución Política de Colombia.

La Reforma Constitucional propuesta se fundamenta en tres principios claves: 1. Equidad. 2. Austeridad en el Gasto, y 3. Ejemplo y Civismo en el Poder Legislativo.

Los anteriores principios son, no sólo los generadores de la propuesta de modificación constitucional, sino la base del ajuste serio y coherente con la situación económica actual que vive nuestro país.

Consideramos que con la incorporación de esta propuesta en la Carta Política, que se pone a consideración del Honorable Congreso de la República, se logrará avanzar con el ejemplo en la apuesta por un Estado austero, que limite el gasto público burocrático y que demuestre que el servicio público tiene carácter cívico y no de privilegios económicos, además es una forma real de aportar a la Nación en momentos de dificultades económicas y sociales.

De los señores Congresistas,

## SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General  
(arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 9 del mes de septiembre del año 2015 se radicó en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 03, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por honorables Senadores *Álvaro Uribe, Paola Holguín, Fernando Araújo, José Obdulio, Alfredo Ramos, María del Rosario Guerra, Margarita Restrepo, Fernando Sierra, Daniel Cabrales, Federico Hoyos, Nohora Tovar, Honorio Henríquez, Thania Vega, Eduardo Rodríguez, Fernando Sierra, Carlos Felipe Mejía*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## SENADO DE LA REPÚBLICA

## SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 9 de septiembre de 2015

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2015 Senado, *por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en lo relativo a la remuneración de los miembros del Congreso de la República*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada el día de hoy ante la Secretaría General por los honorables Senadores *Álvaro Uribe Vélez, Alfredo*

*Ramos, Daniel Cabrales Honorio Henríquez, Paola Holguín, María del Rosario Guerra, José Obdulio Gaviria, Nohora Tovar Rey, Thania Vega de Plazas, Fernando Araújo, Carlos Felipe Mejía* y los Representantes a la Cámara *Margarita María Restrepo, Fernando Sierra, Eduard Rodríguez, Federico Hoyos*, y otros. La materia de que trata el mencionado proyecto de acto legislativo es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 9 de septiembre de 2015

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Luis Fernando Velasco Chaves.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO  
94 DE 2015 SENADO**

*por medio de la cual se regula el Plebiscito  
por la Paz.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Plebiscito por la Paz*. El Presidente de la República con la firma de todos los Ministros, podrá someter a consideración del pueblo, políticas, disposiciones y temas necesarios, para la implementación de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado, a través de un plebiscito por la paz.

El Presidente deberá informar al Congreso su intención de convocar éste plebiscito y la fecha en que se llevará a cabo la votación, la cual no podrá ser anterior a un mes ni posterior a cuatro meses, contados a partir de la fecha en que el Congreso reciba el informe del Presidente.

Artículo 2º. *Reglas especiales para el Plebiscito por la Paz*. Con el objetivo de dinamizar la democracia participativa y garantizar la mayor participación ciudadana posible en el Plebiscito por La Paz, se seguirán las siguientes reglas en el procedimiento de convocatoria y votación:

1. El Congreso podrá pronunciarse en un término máximo de un mes. Un pronunciamiento negativo requerirá mayoría absoluta de los miembros de la respectiva Cámara. Si el Congreso se encuentra en receso

podrá reunirse por derecho propio para pronunciarse sobre el plebiscito. Si dentro del mes siguiente a la fecha en la que el Presidente de la República informe su decisión de realizar el Plebiscito por la Paz, ninguna de las dos Cámaras manifiesta su rechazo, el Presidente podrá convocarlo.

2. Todos los ciudadanos que conforman el censo electoral deberán participar del Plebiscito por la Paz.

3. La Registraduría Nacional del Estado Civil, habilitará puestos de votación cercanos a universidades y lugares de amplia afluencia laboral y adelantará todas las acciones adicionales necesarias para la participación de la ciudadanía en la jornada de votación extendida del plebiscito, regulado en esta ley.

4. Para la votación del plebiscito, los ciudadanos decidirán si mantienen el puesto de votación de su lugar de residencia o inscriben su cédula, en los puestos a que hace referencia el numeral anterior, en jornadas especiales que adelante la Registraduría.

5. La votación se realizará durante tres días hábiles y un fin de semana.

6. Los asuntos sometidos a consideración del pueblo se votarán en forma conjunta.

7. El pueblo decidirá en plebiscito por la mayoría de los votantes.

Parágrafo. Los ciudadanos habilitados para votar, que no participen en el Plebiscito por la Paz, incurrirán en multa equivalente a un salario mínimo legal men-

sual vigente. La Registraduría Nacional del Estado Civil, llevará el registro de los ciudadanos sancionados.

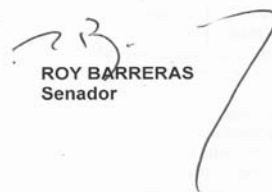
Artículo 3°. *Campaña a favor o en contra del plebiscito.* El acceso de los partidos y movimientos políticos a los espacios de televisión financiados por el Estado se hará de conformidad con lo establecido para el referendo constitucional.

El Gobierno dispondrá del mismo tiempo en televisión para expresar su opinión sobre el plebiscito. El uso de estos espacios se hará dentro de los veinte días anteriores a la fecha señalada para la votación.

Artículo 4°. *Interpretación normativa.* Las disposiciones aprobadas a través del Plebiscito por la Paz, tendrán un carácter interpretativo y vinculante frente a las normas del ordenamiento jurídico.

Artículo 5°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,



ROY BARRERAS  
Senador

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. Consideraciones generales

La palabra plebiscito, proviene del latín *plebiscitum* y en términos generales se define como *una resolución tomada por un pueblo a partir de la pluralidad de votos*<sup>1</sup>, en el ordenamiento jurídico colombiano el plebiscito es definido en el artículo 103 de la Constitución, como uno de los mecanismos de participación del pueblo, en desarrollo del principio democrático componente fundamental del Estado Social de derecho definitorio de la Constitución Política de 1991.

El plebiscito desarrolla y dota de eficacia los principios de soberanía popular, y democracia participativa, permitiendo que los ciudadanos se pronuncien sobre políticas del Ejecutivo y a través de la refrendación popular la ciudadanía decida en forma democrática, asuntos relativos a los destinos de la Nación.

La Ley 134 de 1994 que reglamentó los mecanismos de participación democrática, definió el plebiscito en el artículo 77, así:

*Artículo 77. Plebiscito. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá convocar al pueblo para que se pronuncie sobre las políticas del Ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso, excepto las relacionadas con los estados de excepción y el ejercicio de los poderes correspondientes.*

*El Presidente deberá informar inmediatamente al Congreso su intención de convocar un plebiscito, las razones para hacerlo y la fecha en que se llevará a cabo la votación, la cual no podrá ser anterior a un mes ni posterior a cuatro meses, contados a partir de la fecha en que el Congreso reciba el informe del Presidente. El Plebiscito no podrá coincidir con otra elección.*

La 1757 de 2015, mantuvo una similar reglamentación en relación con el plebiscito y las materias que

pueden o no ser sometidas a consideración del pueblo a través de este mecanismo.

La Corte Constitucional, al revisar la constitucionalidad de la Ley 134 de 1994, definió las características del plebiscito bajo los siguientes supuestos:

*El Plebiscito se inspira en el principio de la soberanía popular, que impone por obligación al mandatario, recurrir al depositario básico del poder –el pueblo– para definir el rumbo, orientaciones o modalidades del Estado. De ahí que pueda ser definido como la convocatoria directa al pueblo para que, de manera autónoma, defina su destino. El plebiscito es el pronunciamiento que se le solicita al pueblo acerca de una decisión fundamental para la vida del Estado y de la sociedad.*

*La titularidad de la atribución de convocar a plebiscito se asigna al Presidente de la República, mediante acto que requiere concepto previo favorable del Senado y la firma de todos los ministros (artículo 104 C. P.). La decisión del pueblo es obligatoria, por manera que no requiere ni de refrendación, ni de adopción bajo la forma de ley o de decreto*<sup>2</sup>.

En la revisión de constitucionalidad de la Ley 1757 de 2015, la Corte Constitucional definió el Plebiscito, como uno de los mecanismos de participación ciudadana que, *permite establecer el apoyo respecto de una determinada actuación o política*<sup>3</sup>.

Ahora bien, el logro de la paz es sin duda una de las políticas más importantes que debe implementar el ejecutivo, es por esto que los acuerdos a los que lleguen el Gobierno nacional y grupos armados como las FARC EP o el ELN, para la terminación del conflicto armado interno, que persiste en Colombia desde hace más de cincuenta años, deben contar con el respaldo y refrendación populares, para que mediante un mecanismo democrático, pueda el pueblo dar su aval definitivo a los acuerdos suscritos para la terminación del conflicto y el logro de la paz.

El objeto de este proyecto de ley, es permitir, que los colombianos participen de un Plebiscito para la implementación de los Acuerdos de Paz, con unas reglas especiales y en algunos asuntos diferentes, a las consagradas en las leyes estatutarias regulatorias del artículo 103 constitucional, para este mecanismo de participación democrática, que desde la vigencia de la Constitución de 1991 no ha sido utilizado.

### II. Expansión del principio democrático

En diferentes pronunciamientos jurisprudenciales, la Corte Constitucional ha manifestado que *“el derecho a la participación está consagrado en la Constitución Política como una manifestación del principio democrático del Estado Social de Derecho. Así mismo, se deriva de disposiciones como el artículo 2° de la Carta, conforme al cual, entre los fines esenciales del Estado, se encuentra facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, y el artículo 40 Superior, que consagra el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”*<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-1053 de 2012, T-814 de 1999, T-473 de 2003, T-127 de 2004.

<sup>1</sup> Diccionario Real Academia de la Lengua Española.

Así las cosas y siendo la democracia un principio transversal en la Carta Política de 1991, las disposiciones de tipo legal que desarrollen los principios constitucionales que conforman entre sí el principio democrático, deben estar encaminadas al desarrollo efectivo de este y dotarlo de un carácter expansivo y en ningún caso restrictivo, frente al derecho de participación que tienen todos los colombianos.

Los acuerdos que se suscriban para el logro de la paz, deben ser objeto de verificación por los colombianos, pues sin duda alguna será una de las decisiones más importantes a tomar, y requiere de forma ineludible de un pronunciamiento popular, que definirá durante cinco días, el futuro de un país que lleva más de cincuenta años en un conflicto, del que se aproxima su terminación.

Los mecanismos y herramientas encaminados a lograr la participación del mayor número de ciudadanos posibles en un certamen democrático, encuentra pleno respaldo constitucional, en premisas tales como el carácter estructural de la democracia, que es a su vez definitoria del Estado, al respecto valga citar el pronunciamiento constitucional que refiere que *“El principio democrático constituye uno de los fundamentos estructurales de nuestro Estado constitucional, pues no sólo irradia todo el ordenamiento jurídico sino que legitima el poder de las autoridades públicas (C. P. preámbulo, artículos 1º, 2º, 3º, 40, entre otros). Por ello, los operadores jurídicos no pueden desconocer la importancia indiscutible que tiene la constitucionalización de los mecanismos democráticos, por lo que “a la luz de la Constitución la interpretación que ha de privar será siempre la que realice más cabalmente el principio democrático, ya sea exigiendo el respeto a un mínimo de democracia o bien extendiendo su imperio a un nuevo ámbito”.*

Es precisamente el objeto de este proyecto de ley, hacer más dinámica la democracia participativa, reuniendo todas aquellas herramientas a la mano, para garantizar el mayor número de participación ciudadana, en la decisión más importante a tomar en las últimas décadas.

#### **Eficacia de la Participación Democrática**

De acuerdo con Kelsen<sup>5</sup>, el desarrollo legal de disposiciones constitucionales debe guardar una estrecha concordancia con el carácter progresivo de los derechos enunciados en la Carta Política, razón por la cual, no basta con regular los mecanismos de participación democrática, debe garantizarse que estos mecanismos materialicen realmente el querer de la ciudadanía y así lo puedan expresar en un pronunciamiento popular.

Los mecanismos de participación democrática en Colombia no han sido verdaderamente eficaces en lo que se refiere a la garantía de la participación de todos en las decisiones que los afectan, así las cosas desde la vigencia de la Constitución de 1991 solo se ha convocado a un Referendo Nacional, del que solo alcanzó el umbral la primera de sus dieciocho preguntas. Las consultas populares han funcionado a nivel local, ninguna revocatoria del mandato se ha llevado a las urnas, las sesiones anuales que deben hacer los Concejos municipales y distritales en cabildo abierto no se realizan, a

menos que medie solicitud popular y nunca se ha convocado a plebiscito.

Esta, por así llamarla “crisis” de los mecanismos de participación democrática, motivó a que en el año 2011 se propusiera una reforma para estos mecanismos y así se pudiera dotar de mayor eficacia la Ley 134 de 1994, que reguló el artículo 103 de la Constitución.

La nueva Ley 1757 de 2015, de mecanismos de participación, aún no ha sido aplicada, en razón su reciente expedición, razón por la cual, desde el legislativo se debe buscar dotar de la mayor eficacia el mecanismo de participación que se utilice para refrendar e implementar los acuerdos de paz que se logren entre el Gobierno y los grupos armados, estableciendo reglas especiales para este mecanismo que superen en el mayor nivel posible, las dificultades que veinte años después de la expedición de la ley, persisten en el proceso de convocatoria y votación de los mecanismos de participación democrática.

#### **III. El ejercicio libre del voto y el voto obligatorio**

El artículo 258 de la Constitución define el voto como *“un derecho y un deber ciudadano”* y a su vez establece la creación de garantías legales para el ejercicio libre de este derecho. En este proyecto de ley se consagra como obligatoria la participación de los ciudadanos habilitados para votar en el Plebiscito por la Paz, esta obligación no se traduce en una limitación injustificada de la libertad del votante, por cuanto no solo se le facilita al elector el acceso a los puestos de votación, sino que además éste podrá votar en el sentido que prefiera.

Solo se le exige al votante que ejerza su deber ciudadano, pero la decisión que tome en las urnas, estará desprovista de toda coacción, para evitar que quede al azar una trascendental decisión.

La libertad del votante se limita mínimamente al no permitírsele que se abstenga, y a su vez esta mínima limitación intensifica de manera eficaz la democracia participativa, por cuanto la decisión que se le consulte al pueblo estará definida por el mayor número de votantes posible.

El voto obligatorio, constituye la medida más idónea para garantizar un verdadero pronunciamiento popular de la ciudadanía que se expresa en las urnas y a su vez garantiza que la decisión que se tome, sea verdaderamente el sentir mayoritario.

Finalmente, la necesidad de consagrar el voto obligatorio para el Plebiscito por la Paz, encuentra sustento en el hecho de que los estímulos que se dan al votante por participar de actos electorales, no han sido suficientes para superar la abstención histórica de más del cincuenta por ciento, razón por la cual no se tiene a la mano un mecanismo que garantice una participación activa de la ciudadanía en una mayor medida que el voto obligatorio.

#### **IV. Conclusión**

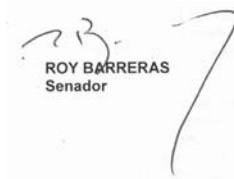
A través de esta iniciativa se habilita la posibilidad de que el Presidente de la República convoque a Plebiscito a los colombianos para que refrenden los acuerdos de paz para la terminación del conflicto, que suscriban el Gobierno y los grupos armados.

Este Plebiscito tiene unas reglas especiales y diferentes a las consagradas en las leyes estatutarias que

<sup>5</sup> KELSEN, Hans, Teoría Pura del Derecho, Editorial Porrúa, página 118.

han regulado el plebiscito y buscan garantizar la mayor participación de la ciudadanía, para a su vez garantizar un verdadero pronunciamiento popular mayoritario.

Cordialmente,



ROY BARRERAS  
Senador

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General  
(arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 11 del mes de septiembre del año 2015 se radicó en este Despacho el Proyecto de Ley Estatutaria número 94, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por honorable Senador Roy Barrera.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

Sección de Leyes

Bogotá, D. C., 11 de septiembre de 2015

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley Estatutaria número 94 de 2015 Senado, *por medio de la cual se regula el Plebiscito por la Paz*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada el día de hoy ante la Secretaría General por el honorable Senador Roy Barreras Montealegre. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley estatutaria es competencia de la Comisión

Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 11 de septiembre de 2015

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Luis Fernando Velasco Chaves.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 698- Viernes, 11 de septiembre de 2015	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO	<b>Págs.</b>
Proyecto de acto legislativo número 03 de 2015 Senado, por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia en lo relativo a la remuneración de los miembros del Congreso de la República.....	1
PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA	
Proyecto de ley estatutaria número 94 de 2015 Senado, por medio de la cual se regula el Plebiscito por la Paz.....	5