



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

ISSN 0123 - 9066

AÑO IX - N° 325

Santa Fe de Bogotá, D. C., miércoles 16 de agosto de 2000

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUELENRIQUEZROSE
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

ANGELINOLIZCANORIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 56 DE 2000 SENADO

por medio de la cual se crean las Escuelas de Liderazgo para Mujeres.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional, creará las Escuelas de Liderazgo para Mujeres.

Artículo 2°. Las Escuelas de Liderazgo para Mujeres funcionarán en la modalidad de educación no formal y tendrán a su cargo la formación de mujeres líderes para que ejerzan una función orientadora en la sociedad de la cual forman parte.

Artículo 3°. Las Escuelas de Liderazgo para Mujeres capacitarán a las mujeres en participación comunitaria, administración de recursos sociales, desarrollo de la creatividad, manejo financiero, organización de unidades productivas con énfasis en las pequeñas y medianas empresas.

Artículo 4°. Las Escuelas de Liderazgo para Mujeres impulsarán el desarrollo femenino y personal, los derechos sexuales, sociales y reproductivos de la mujer; enriquecimiento familiar; hombres y mujeres mayores, relaciones vinculares y conflictos intrafamiliares. Se les dará formación relacionada con la Constitución Política de Colombia en lo que tiene que ver con vías de acceso al poder y requisitos indispensables para ocupar cargos de elección popular.

Artículo 5°. Las conferencias se llevarán a cabo por lo menos dos veces al mes y contarán con la asesoría de organismos como el Sena, Consejería Presidencial para la Equidad para la Mujer, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Justicia y el Derecho, la Defensoría del Pueblo.

Artículo 6°. El tiempo de duración para la instrucción de las líderes a que se refiere el artículo segundo de esta ley, será de un año y no tendrá ningún costo.

Artículo 7°. Las mujeres que cumplan los requisitos legales y reglamentarios a que se refiere esta ley, optan al título de "Líder en el Desarrollo de la Comunidad".

Artículo 8°. Las alcaldías y las gobernaciones impulsarán y facilitarán el desarrollo y funcionamiento de las Escuelas de liderazgo para Mujeres.

Facúltase al Ministerio de Educación Nacional para el desarrollo del curriculum de formación de las líderes mencionadas en esta ley.

Artículo 9°. El Ministerio de Hacienda, destinará las partidas necesarias para el sostenimiento de las Escuelas de Liderazgo para Mujeres.

Artículo 10. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

María Cleofe Martínez,
Senadora de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

"El trabajo del hombre cesa cuando el sol declina, pero el trabajo de la mujer nunca termina".

Vieja copla inglesa.

Con este proyecto de ley se busca reivindicar después de muchos años los roles que a través de la historia ha tenido que desempeñar la mujer para alcanzar un nivel de independencia cada vez mayor en todos los campos.

La sociedad colombiana ha visto cómo la mujer está siendo protagonista del cambio en la búsqueda de una nueva identidad. Según las cifras del Dane, en 1999 las mujeres representaban el 51% del total de la población del país, porcentaje éste que las ubica claramente como un estamento que no se puede desconocer como factor de desarrollo.

La Mujer en el ámbito social:

"El Estado y las mujeres" escrito por Elvia Caro¹, señala que el tema de mujer y desarrollo ha estado presente en el quehacer del Estado colombiano en las últimas décadas, bajo diferentes enfoques. La orientación de ambos procesos, el de desarrollo y el de la vinculación mujer-desarrollo ha sido fundamentalmente internacional a través de lo que se conoce como "la maquinaria del desarrollo".

Ambos conceptos han venido transformándose paulatinamente en la búsqueda del mejoramiento de las condiciones de vida de la población y de una sociedad equitativa; tanto desde la perspectiva social como de género cada modelo o enfoque de desarrollo supone un determinado papel del Estado.

En cada país, los gobiernos² sucesivos definen sus propias estrategias y acciones buscando atender a sus ventajas comparativas, a las situaciones coyunturales y a factores políticos y culturales. Sin embargo, la historia más reciente, muestra la aplicación de modelos económicos acogidos en

¹ "Historia de las mujeres. Tomo I" Consejería Presidencial para la Política Social. Editorial Norma. 1995.

²

forma casi universal por los gobiernos, a partir del condicionamiento de la ayuda económica internacional para su implementación. Estos modelos “eventos” en cuanto a género, suponen un beneficio tanto para el hombre como para mujeres mirando a la familia como un todo. Cuando la aplicación de los modelos produce resultados sociales adversos, los gobiernos centran su atención en las poblaciones vulnerables a través de programas especiales coyunturales. Esta ha sido en rasgos generales, la situación de los países latinoamericanos ante la persistencia e incluso ante el crecimiento de la pobreza.

La más reciente búsqueda de equidad entre los sexos ha sido abordada en forma tímida y pacífica con programas marginales, frecuentemente sustentados en el respeto a patrones culturales discriminatorios considerados de difícil desarraigo y por tanto de difícil abordaje.

La escasa función social del Estado en los países en desarrollo para dar respuesta a las necesidades de las mujeres, ha sido puesta de presente por diferentes movimientos de la sociedad civil y traducida en actividades de diverso orden para la búsqueda de equidad. Dentro de esta diversidad, movimientos y colectivos de mujeres en el Tercer Mundo y “centros de pensamientos” de universidades, centros de investigación del mundo desarrollado y subdesarrollado, han señalado las consecuencias específicas del mantenimiento de la discriminación contra la mujer y de las implicaciones de las políticas de desarrollo.

El deterioro de la situación y condición de las mujeres ha sido recogida por los organismos internacionales, especialmente las Naciones Unidas y traducida en recomendaciones a los Estados miembros para remediar la inequidad.

El Estado colombiano y las mujeres:

En Colombia durante los últimos años el porcentaje de mujeres ubicadas en diferentes categorías bien sea como ejecutivas, cabeza de familia y madres solteras ha aumentado ostensiblemente debido a múltiples circunstancias, pero es éste último rol, el de madre soltera el que se ha convertido en una realidad cuyas consecuencias hacen que la mujer se sienta culpable al desempeñar roles diferentes al de esposa, condición socialmente establecido y aceptada.

Se considera, que la mujer ocupa la posición de jefa de un hogar, o de un grupo familiar, cuando carece de pareja. La forma en que se produce esta ausencia de pareja depende centralmente de la edad. Entre las mujeres más jóvenes predomina la condición de madre soltera, fruto de la relación que no alcanzó a establecer vida en común. Entre las mujeres adultas es más frecuente la jefatura por separación. De otra parte, entre las mujeres de mayor edad la viudez se vuelve predominante.³

Un factor casi generalizado en el ámbito de las mujeres jefas de horas es la pobreza, ya que las mujeres pobres y además jefas de hogar, deben compartir con el resto de los sectores de escasos recursos la precariedad en la satisfacción de las necesidades básicas. Como mujeres, afrontan dificultades comunes al resto de mujeres que aspiran insertarse en un mercado laboral segmentado por sexo, intentado compatibilizar sus responsabilidades familiares y domésticas con las del mundo laboral, e integrarse y hacer uso de derechos en igualdad de condiciones en todos los ámbitos de la sociedad.

Las mujeres sin pareja, enfrentan las exigencias de la vida cotidiana, es decir, el rol de proveedoras y responsable de la vida doméstica. Así mismo, su identidad de mujer está marcada por el desempeño de unos roles tradicionales a los que se suma el anhelo de salir adelante con sus hijos, asumiendo la doble posición de papá y mamá. En estas mujeres, la falta de pareja es vivida como carencia simbólica –por el papel que desempeña el hombre y el prestigio social asociado a la presencia de la pareja.– así como carencias reales en términos de protección, apoyo económico y apoyo afectivo que se supone brinda el compañero.

Lamentablemente, el estigma social opera como una constante, y las mujeres lo asumen sintiéndose excluidas y avergonzadas en la mayoría de los casos, por encima de las carencias económicas que deben sortear, las mujeres cabeza de familia se sienten solas. La igualdad jurídica ha recorrido un largo camino. Las leyes se han orientado a regular la participación social de las mujeres en los aspectos fundamentales para el desarrollo de la sociedad como un todo: como ciudadana desde el derecho

político como esposa y madre desde el derecho civil y como trabajadora en el derecho laboral; desde la perspectiva del derecho penal se ha buscado proteger su integridad física.

En 1930 se tomaron las primeras medidas de orden jurídico-político encaminadas a crear condiciones de equidad para las mujeres. En 1945 se le reconoció una ciudadanía restringida sin derecho a elegir ni ser elegida en cargos de responsabilidad política; en 1954 obtuvo la plena ciudadanía que no pudo ejercerla ya que se trataba de un gobierno militar; en 1957 por plebiscito nacional ejerció el derecho al voto; en 1962 la normatividad laboral amparó el principio de igual remuneración por igual trabajo; en 1981 consagró medidas para eliminar la discriminación en el empleo, a la maternidad, salud y seguridad social.

Solo hasta fecha reciente, la Asamblea Nacional Constituyente aprobó algunos derechos fundamentales que las organizaciones de mujeres consideraban necesarios para aclimatar una auténtica democracia en Colombia.

Los logros de la Asamblea Nacional Constituyente no sólo fueron a nivel de derechos sino que, en medio de las deliberaciones, en forma paciente se fue erigiendo una Red Nacional de Mujeres, que asocia hoy a setenta colectividades de mujeres de cerca de catorce regiones y procura establecer mayores comunicaciones y conocimientos del trabajo de las mismas.

Las formulaciones relativas a la mujer incluidas en la nueva Carta Política abren espacios para romper el silencio ante los derechos reproductivos, su autonomía para decidir acerca de la maternidad, la libre opción sexual y sus derechos civiles y políticos.

¿Acaso, aunque la Constitución y algunas leyes consagren derechos de las mujeres, en la vida cotidiana todo se ha alcanzado? Sabemos que las mujeres no son grupo social en sí; la mujer es una categoría social que atraviesa clases sociales, etnias, comunidades y naciones.

No basta con plantear a nivel legal la igualdad entre hombres y mujeres, es necesario sentirnos y que nos vean como iguales. La igualdad legal no garantiza la igualdad de posibilidades y el ejercicio pleno de la ciudadanía.

La igualdad planteada a nivel de la Constitución y de las leyes se ve afectada por una concreta situación de la mujer, ligada a la división sexual del trabajo, a la maternidad, a la separación entre espacio público y espacio privado, a la esclavitud sexual, al más alto desempleo, a los salarios más bajos, a la responsabilidad casi única por el cuidado de los hijos, al abandono, a la violencia en el interior de la familia.

Se debe realizar una “batalla” permanente y cotidiana para transformar el lugar y el papel asignado a la mujer, que tienden a especializarla en las tareas domésticas; cuando participa fuera del hogar, la mujer descuidó tales tareas abandonando su papel familiar.

Para las mujeres no se trata de rescatar la ciudadanía, sino de construirla paso a paso, a veces paciente y otras airadamente.

La Constitución de 1991 consagra:

– El principio de no discriminación, entre otras razones, por el sexo, artículo 13: “*Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica*”.

– La igualdad de derechos y oportunidades para mujeres y hombres, artículo 43: “*La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviese desempleada o desamparada*”.

– La igualdad de derechos y deberes en las relaciones familiares, artículo 42.

Sin duda todo ello representa avances en la ciudadanía de las mujeres, pero la “batalla” no se ha ganado. La construcción de una plena ciudadanía

³ Valenzuela, Ma. Elena, Sylvia Venegas y Carmen Andrade. De mujer sola a jefa de hogar. Género, Pobreza y Políticas, SERNAM, Santiago de Chile, 1995.

debe pasar por el reconocimiento de la diferencia entre mujeres y varones y que ella no sea motivo de discriminación; se trata entonces de reconocer la desigualdad social y construir la igualdad de derechos y oportunidades con base en la diferencia.

Participación política:

A pesar de los esfuerzos por constituir una organización política, las mujeres no han logrado consolidarse como una fuerza de presión frente a las instituciones del Estado y las organizaciones políticas ya existentes, para lograr una mayor participación en los niveles de decisión.

El tema de la participación política y ciudadana de las mujeres es el fundamento a partir del cual se pueden incorporar sus intereses, necesidades, demandas, derechos y substancialmente la propuesta de sociedad y de Estado con la cual ellas se vinculan y comprometen”⁴. Para otros organismos, la participación tiene que ver con la posibilidad de poder construir una identidad con autonomía personal y social y así intervenir en niveles de producción, ejecución, planeación y fiscalización teniendo una representación nacional en búsqueda de la equidad.

Es una realidad que existen más mujeres que hombres en el mundo y en Colombia conforman un poco más de la mitad de la población. Así mismo, son mayoría en asociaciones y grupos formados en los barrios, pero ya en el panorama nacional las mujeres están sub-representadas y sub-utilizadas al ocupar cargos secundarios y de poca importancia en las listas electorales, o al estar realizando dentro del grupo tareas que prolongan su labor doméstica, porque “para eso si son buenas las mujeres”.

Lo sorprendente es que a pesar del paso del tiempo aún en la década de los noventa es palpable la constante discriminación y marginalidad en la que se encuentran las mujeres. Por ejemplo, en la Asamblea Nacional Constituyente fueron elegidos 74 integrantes, de los cuales sólo 4 eran mujeres. En las elecciones de 1991 para Congreso, sólo el 8% de los elegidos eran mujeres, pero las cifras empeoran en los ámbitos departamentales y municipales, donde sólo alcanzan un 5% en alcaldías y concejos, y un 8% en gobernaciones y asambleas⁵.

En la política nacional, en las élites, en la dirección de los partidos, en los medios de comunicación y en los organismos de dirección y representación estatal, la participación de la mujer es muy baja y poco reconocida.

Teniendo como referencia los procesos electorales de la última década, los datos indican que la participación femenina representa entre el 47 y el 49% del total de las votaciones en las elecciones presidenciales y de congresistas⁶.

La representación política de la mujer en el Congreso de la República alcanzó los niveles más altos en el Senado de un 7.0% durante el período electoral de 1994 y en la Cámara de Representantes de un 7.8% en 1990⁷. Por otra parte, la participación femenina a nivel de alcaldías municipales a partir de la elección popular para este cargo desde 1988 no supera el 6%; mientras que para la elección popular de gobernadores que se realiza desde 1991 las mujeres sólo obtuvieron el 3.7% del total de esos cargos.

Escuela de liderazgo para mujeres:

Según la Oficina de Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres “el proceso del desarrollo de la lucha de las mujeres, pero también el proceso económico, político y social del país ha llevado a que sectores cada vez mayores de mujeres tomen conciencia de sus derechos”. Todo esto ha permitido que la ama de casa pase a ser mujer con gran capacidad de decisión en niveles superiores como las finanzas, la política o la economía que antes estaban asignados a los hombres.

Por ello, se hace indispensable crear las Escuela de Liderazgo en todo el territorio nacional, encargadas de formar líderes, reconociendo la autoestima, el manejo de comunidades y el desarrollo de la creatividad. Así mismo, las capacitará en administración de recursos sociales, manejo financiero, organización económica creando microempresarias.

En lo que se refiere al desarrollo femenino y personal, las Escuelas de Liderazgo se encargarán de orientarlas en cuanto a sus derechos sociales y reproductivos como mujeres, enriqueciendo la vida de pareja, elaborando programas para comunidades vulnerables, incentivándoles el desarrollo de la creatividad y sus relaciones vinculares.

La historia de la humanidad presenta a la mujer como un factor que ha merecido la atención y el interés de los legisladores con el fin de reconocer sus derechos y determina sus obligaciones.

Pongo a consideración de ustedes esta iniciativa, toda vez que con éxito existe una Escuela de Liderazgo en la ciudad de Valledupar. En la actualidad está conformada por más de 1.400 mujeres, lleva un año de funcionamiento. En cuanto a la financiación, los recursos provienen de ellas mismas. Se reúnen dos veces al mes y las conferencias son dictadas por expertas en los temas concernientes al liderazgo propiamente dicho.

María Cleofe Martínez,

Senadora de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Santa Fe Bogotá, D. C., 15 de agosto de 2000

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 56 de 2000 Senado, *por medio de la cual se crean las Escuelas de Liderazgo para Mujeres*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Manuel Enríquez Rosero.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Agosto 15 de 2000.

De conformidad con el informe de la Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Sexta copia del mismo a la Imprenta Nacional de Colombia con el fin de que sea publicado en la ***Gaceta Legislativa del Congreso***.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Mario Uribe Escobar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Manuel Enríquez Rosero.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 57 DE 2000 SENADO

por la cual se adiciona y reforma la Ley 134 de 1994 y se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Ley 134 de 1994, tendrá un nuevo artículo del siguiente tenor:

“Artículo 5A. Un referendo constitucional es el sometimiento a consideración del pueblo, para que éste decida si aprueba o rechaza, total o parcialmente, un proyecto de reforma constitucional que por iniciativa del gobierno o de los ciudadanos, el Congreso de la República haya incorporado a la ley en conformidad con lo establecido en el artículo 378 de la Constitución Política Nacional.”

Artículo 2°. El artículo 9° de La ley 134 de 1994, quedará así:

“Artículo 9°. *Cabildo abierto*. El cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin

⁴ Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres. Presidencia de la República.

⁵ Mujer y Poder, Elementos para la discusión- Secretaría de Mujer y Género, Consejería Presidencial para la Política Social y PNUD, 1995.

⁶ Organización Electoral, Registraduría Nacional del Estado Civil y Consejo Nacional Electoral.

⁷ Promoción Económica y Política de la Mujer, Políticas Públicas y Desarrollos Legislativos. Elaborado por Adriana Delgado para la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres.

de discutir asuntos de interés para la comunidad, *las decisiones allí tomadas serán de obligatorio cumplimiento en los términos establecidos en la presente ley.*”

Artículo 3°. El artículo 10 de la Ley 134 de 1994, quedará así:

“Los promotores y voceros. Para ser promotor de una iniciativa legislativa y normativa o de una solicitud de referendo se requiere ser ciudadano en ejercicio y contar con el respaldo del *uno por mil (1‰)* de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral, cumpliendo con este requisito, podrán también ser promotores una organización cívica, sindical, gremial, indígena o comunal del orden nacional, departamental, municipal o local, según el caso, o un partido o movimiento político, debiendo cumplir con el requisito de la personería jurídica en todos los casos.

Además del cumplimiento de los requisitos exigidos en el inciso 1°, en el caso de las organizaciones, partidos o movimientos políticos, la iniciativa legislativa y normativa y la solicitud de referendo deberá ser aprobada en asamblea, congreso o convención por la mayoría de los asistentes con derecho a voto, y será la misma asamblea la que los elija.

Deberán constituirse en comité e inscribirse como tales ante la Registraduría del Estado Civil de la correspondiente circunscripción electoral. Este comité estará integrado por nueve ciudadanos, y elegirá al vocero, quien lo presidirá y representará. Si el promotor es la misma organización, partido o movimiento, el comité podrá estar integrado por sus directivas o por las personas que estas designen para tal efecto.

En el caso de que la iniciativa legislativa sea presentada por un grupo de concejales o de diputados, el comité será integrado por cinco de ellos, en uno y otro caso, quienes elegirán a su vocero. Por el solo hecho de ser concejal o diputado se podrá ser promotor.”

Artículo 4°. El artículo 12 tendrá un nuevo literal que irá entre los actuales d) y e), a saber:

“d1. En el caso de solicitud de referendo, el tipo de referendo que se solicita: aprobatorio, derogatorio o constitucional.”

Artículo 5°. El artículo 28 de la Ley 134 de 1994 quedará así:

“Artículo 28. Respaldo de las iniciativas populares legislativas y normativas. Para que una iniciativa popular de acto legislativo, de ley, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local sea presentada ante la respectiva corporación pública, deberá contar con el respaldo de por lo menos el dos por ciento (2%) de los ciudadanos inscritos en el censo electoral correspondiente.

Cuando las iniciativas populares legislativas y normativas promovidas por concejales o diputados sean de ley, requerir a un respaldo del veinte por ciento (20%) de los concejales o diputados del país.”

Artículo 6°. El inciso primero del artículo 31 de la Ley 134 de 1994, quedará así:

“1°. La corporación respectiva deberá decidir sobre la iniciativa popular normativa dentro de un plazo máximo de 30 treinta días. En el caso del Congreso, se aplicarán las disposiciones establecidas en el artículo 163 de la Constitución Política, aún cuando el Presidente no haya solicitado trámite de urgencia, excepto cuando se trate de una iniciativa popular de acto legislativo, caso en el cual se surtirá el trámite previsto en el artículo 375 de la Constitución.”

Artículo 7°. El capítulo I del título IV de la Ley 134 de 1994, quedará así:

“Título IV. De los referendos.

Capítulo I. Del referendo aprobatorio

Artículo 32. Respaldo para la convocatoria. Un número de ciudadanos no menor al 7% del censo electoral nacional, departamental, municipal, distrital o local, según el caso, podrá solicitar ante el registrador del estado civil correspondiente la convocatoria de un referendo para la aprobación de un proyecto de ley, de acto legislativo, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local, dado por lo menos uno de los siguientes casos:

a) Cuando el proyecto de ley, de acto legislativo, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local siendo de iniciativa popular haya sido negado por la corporación respectiva, o

b) Cuando, siendo de iniciativa popular el proyecto de ley, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local, se haya vencido el plazo del que trata el inciso primero del artículo 31 de la presente ley, salvo que la iniciativa legislativa popular se refiera a un acto legislativo.

Parágrafo. Los promotores de la iniciativa popular legislativa y normativa que se enmarque en alguno de los casos descritos anteriormente, dispondrán de otros seis meses para completar un número de respaldos no menor al 7% del censo electoral en la circunscripción respectiva.

Si dicho respaldo ya hubiere sido alcanzado para la presentación de la iniciativa legislativa y normativa a la corporación pública, los promotores podrán solicitar la convocatoria del referendo aprobatorio sin mas requisitos pero, de presentarse otras iniciativas complementarias, según lo dispuesto en el artículo 33 de esta ley, podrán continuar el proceso de recolección de apoyos por el tiempo señalado.

En tal caso, podrán emplear el mismo formulario, surtir el mismo procedimiento y cumplir con las condiciones exigidas para la recolección de las firmas en apoyo a la iniciativa original, que no hubiere sido aprobada por la corporación correspondiente.”

Artículo 33. Período para la recolección de apoyos. Inscrita una solicitud de referendo aprobatorio, la organización electoral fijará un plazo de un mes para la inscripción de otras solicitudes de referendo sobre la misma materia, sean estas complementarias o contradictorias de la primera, siempre y cuando las iniciativas populares legislativas y normativas respectivas, hayan sido consideradas y no aprobadas por el Congreso o por la corporación administrativa correspondiente. Transcurrido dicho plazo, se inicia el de seis meses para la recolección de las firmas adicionales de los ciudadanos al que se refiere el artículo 32 de la presente ley. Ningún ciudadano podrá suscribir su apoyo a más de una iniciativa.

Será sometida a referendo aprobatorio la iniciativa presentada al Registrador del Estado Civil correspondiente, dentro del término antes señalado, que según certificación del mismo Registrador, haya recogido el mayor número de apoyos válidos, siempre y cuando este número sea al menos igual al exigido en la presente ley, y sus promotores harán campaña por el “sí”.

Los promotores de las otras iniciativas podrán hacer campaña por el “sí” o por el “no”, y gozarán de los beneficios de que tratan los artículos siguientes, si la iniciativa que promueven lograrse, cuando menos, el apoyo del 7% de los ciudadanos que conforman el respectivo censo electoral, según certificación del respectivo registrador.

Parágrafo. No serán admitidas nuevas iniciativas sobre la misma materia antes de que el proceso del referendo haya culminado en todas sus partes.”

Artículo 34. Convocatoria del referendo aprobatorio. Expedidas las certificaciones por la Registraduría del Estado Civil correspondiente, sobre el número de apoyos requerido, así como el fallo de la Corte Constitucional o el tribunal de jurisdicción contencioso administrativa competente en el caso de referendos departamentales, distritales, municipales o locales; el Gobierno Nacional, departamental, distrital, municipal o local correspondiente, convocará el referendo mediante decreto, en el término de ocho días, y adoptará las demás disposiciones necesarias para su ejecución.

Artículo 35. Fecha para la realización del referendo aprobatorio. El referendo deberá realizarse dentro de los tres meses siguientes a la presentación de la solicitud.

Cuando se trata de un referendo de carácter nacional, departamental, municipal o local, la votación no podrá coincidir con ningún otro acto electoral. No podrá acumularse la votación de más de tres referendos para la misma fecha.

Parágrafo. Lo dispuesto en el presente artículo aplicará también para los referendos previstos en el artículo 307 de la Constitución Política Nacional.

Artículo 36. Finalización de las campañas. Las campañas de todos los procesos de participación ciudadana reglamentados en la presente ley, y

que culminen con una votación, finalizarán a las 12 de la noche del día anterior al señalado por la misma.

Capítulo II

Del Referendo Constitucional

Artículo 37. *Referendo constitucional.* A iniciativa del Gobierno o de un grupo de ciudadanos no menor al 2% del censo electoral, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley. El referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado que votan positivamente y que votan negativamente

La aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes y que el número de estos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integran el censo electoral.

Artículo 38. *Período para la recolección de apoyos.* Inscrita una solicitud de referendo constitucional, la organización electoral fijará un plazo de un mes para la inscripción de las solicitudes de otros referendos constitucionales, sean éstas complementarias o contradictorias de la primera. Transcurrido dicho plazo, se inicia el de seis meses para la recolección de firmas adicionales de los ciudadanos a que se refiere el artículo 18 de la presente ley.

Será considerada por el Congreso de la República, la solicitud de referendo constitucional presentada al registrador del estado civil, dentro del término antes señalado, que según certificación del mismo registrador, haya recogido el mayor número de apoyos válidos, siempre y cuando este número sea al menos igual al exigido en la presente ley para referendos constitucionales, y sus promotores harán campaña por el sí.

Los promotores de las otras iniciativas podrán hacer campaña por el “sí” o por el “no”, y gozarán de los beneficios de que tratan los artículos siguientes, si la iniciativa que promueven lograrse, cuando menos, el apoyo del 2% de los ciudadanos que conforman el respectivo censo electoral, según certificación del registrador.

Parágrafo. No serán admitidas nuevas iniciativas sobre la misma materia antes de que el proceso del referendo haya culminado en todas sus partes.

Artículo 39. *Convocatoria del referendo constitucional.* Expedidas las certificaciones por la Registraduría del Estado Civil correspondiente, sobre el número de apoyos requerido, el Congreso debatirá la reforma constitucional propuesta que el mismo Congreso incorpore a la ley de convocatoria de referendo. El trámite se realizará conforme a lo establecido en el artículo 163 de la Constitución Política, aun en ausencia de solicitud de trámite de urgencia por parte del Presidente de la República.

De ser aprobado el proyecto de ley que convoca al referendo en los términos del artículo 378 de la Constitución Nacional, el Congreso lo remitirá al Presidente, el cual lo sancionará u objetará en conformidad con los artículos 166 y 167 de la Constitución Nacional. Una vez sancionada la ley que convoca al referendo, el Gobierno Nacional la remitirá a la Corte Constitucional para que ésta realice el control constitucional por vicios de procedimiento, previo al pronunciamiento popular. De ser encontrada exequible, el Gobierno Nacional convocará al referendo en la fecha aprobada por el Congreso de la República y adoptará las demás disposiciones necesarias para su ejecución; tal convocatoria se hará mediante decreto que deberá ser expedido en el término de ocho días posteriores a la notificación del fallo de la Corte Constitucional.

Artículo 40. *Fecha para la realización del referendo constitucional.* El referendo deberá realizarse dentro de los cuatro meses siguientes a la presentación de la solicitud y no podrá acumularse la votación de más de tres referendos para la misma fecha, ni podrá coincidir con ningún otro acto electoral.

Artículo 41. *Finalización de las campañas.* Las campañas de todos los procesos de participación ciudadana reglamentados en la presente ley, y que culminen con una votación, finalizarán a las 12 de la noche del día anterior al señalado por la misma.

CAPITULO III

Del referendo derogatorio

Artículo 42. *Respaldo para la convocatoria.* Un número de ciudadanos no menor al 7% del censo electoral nacional, departamental, municipal, distrital o local, según el caso, podrá solicitar ante el registrador del estado civil correspondiente la convocatoria de un referendo para la derogatoria de acto legislativo, de una ley, de un decreto con fuerza de ley, de un decreto legislativo, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local, en alguna de sus partes o en su integridad.

Artículo 43. *Período para la recolección de apoyos.* Inscrita una solicitud de referendo derogatorio, la organización electoral fijará un plazo de un mes para la inscripción de otras solicitudes de referendo sobre la misma materia, sean estas complementarias o contradictorias de la primera; los promotores de las solicitudes ya inscritas podrán continuar el proceso de recolección de apoyos durante el tiempo señalado.

Será sometida a referendo derogatorio la solicitud presentada al registrador del estado civil correspondiente, dentro del término antes señalado, que, según certificación del mismo registrador, haya recogido el mayor número de apoyos válidos, siempre y cuando este número sea al menos igual al exigido en la presente ley, y sus promotores harán campaña por el “sí”.

Los promotores de las otras iniciativas podrán hacer campaña por el “sí” o por el “no”, y gozarán de los beneficios de que tratan los artículos siguientes, si la iniciativa que promueven lograrse, cuando menos, el apoyo del 7% de los ciudadanos que conforman el respectivo censo electoral, según certificación del respectivo registrador.

Parágrafo. No serán admitidas nuevas solicitudes sobre la misma materia antes de que el proceso del referendo haya culminado en todas sus partes.”

Artículo 44. *Convocatoria del referendo derogatorio.* Expedidas las certificaciones por la Registraduría del Estado Civil correspondiente, sobre el número de apoyos requerido, el Gobierno Nacional, Departamental, Distrital, municipal o local correspondiente, convocará el referendo mediante decreto, en el término de ocho días, y adoptará las demás disposiciones necesarias para su ejecución.

Artículo 45. *Fecha para la realización del referendo derogatorio.* El referendo deberá realizarse dentro de los tres meses siguientes a la presentación de la solicitud.

La votación no podrá coincidir con ningún otro acto electoral, ni podrá acumularse la votación de más de tres referendos para la misma fecha.

Artículo 46. *Finalización de las campañas.* Las campañas de todos los procesos de participación ciudadana reglamentados en la presente Ley, y que culminen con una votación, finalizarán a las 12 de la noche del día anterior al señalado por la misma.

Artículo 8°. El antiguo artículo 46 de la Ley 134 de 1994, quedará así:

“Artículo 46. Decisión posterior sobre normas sometidas al referendo. Las normas que hayan sido derogadas o aprobadas mediante referendo no podrán ser objeto de decisión *de la corporación respectiva durante el período electoral en el cual fueron aprobadas o derogadas*, salvo por decisión de la mayoría absoluta de los miembros. Pasado este término se aplicarán las mayorías ordinarias.”

Artículo 9°. El antiguo artículo 54 de la Ley 134 de 1994, quedará así:

“Artículo 54. Fecha para la realización de la consulta popular. La votación de la consulta popular nacional se realizará dentro de los *tres meses* siguientes a la fecha del pronunciamiento del Senado de la República, o del vencimiento del plazo indicado para ello. En el caso de las consultas populares celebradas en el marco de las entidades territoriales y en las comunas, corregimientos y localidades, el término será de dos meses.”

Artículo 10. El antiguo artículo 64 de la Ley 134 de 1994, quedará así:

“Revocatoria del mandato. Previo el cumplimiento de los requisitos exigidos por esta ley para la presentación e inscripción de iniciativas legislativas y normativas, un número de ciudadanos no inferior **al 40%**

del censo electoral de la circunscripción respectiva, podrá solicitar ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente, la convocatoria a la votación para la revocatoria del mandato de un gobernador o un alcalde.

La revocatoria del mandato procederá siempre y cuando haya transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario.”

Artículo 11. El antiguo artículo 69 de la Ley 134 de 1994, quedará así:

“Artículo 69. Aprobación de la revocatoria. Se considerará revocado el mandato para gobernadores y alcaldes, al ser ésta aprobada en la votación respectiva **por la mitad más uno de los votos** de la respectiva votación, siempre que el número de sufragios no sea inferior al sesenta por ciento (60%) de la votación registrada el día en que se eligió al mandatario, **estando habilitadas para votar todas la personas inscritas en el respectivo censo electoral.**”

Artículo 12. El antiguo artículo 80 de la Ley 134 de 1994, quedará así:

“Artículo 80. Efecto de la votación. El pueblo decidirá, en plebiscito, **por la mitad más uno de los sufragios válidos de la respectiva votación**”.

Artículo 13. El antiguo artículo 82 de la Ley 134 de 1994, quedará así:

“Artículo 82. Petición de cabildo abierto. Un número no inferior **al dos por mil** del censo electoral del municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, según el caso, podrán presentar ante la secretaría de la respectiva corporación la solicitud para que sea discutido un asunto en cabildo abierto, con no menos de quince días de anticipación a la fecha de iniciación del período de sesiones.

Las organizaciones civiles podrán participar en todo el proceso de convocatoria y celebración de los cabildos abiertos.

Parágrafo. La solicitud de cabildo abierto deberá incluir los nombres y documentos de identidad de sus voceros, quienes deberán ser ciudadanos en ejercicio, y cuyo número no podrá exceder de tres; igualmente, deberá especificar con claridad la problemática concreta que se pretende discutir y la pregunta que se someterá a votación al interior del cabildo. Durante la celebración de cada cabildo no podrá tratarse tema distinto al de la respectiva solicitud”.

Artículo 14. La Ley 134 de 1994, tendrá un artículo nuevo que se ubicará dentro de los antiguos 86 y 87, así:

“Artículo 86A. Del procedimiento del Cabildo Abierto. El cabildo deberá ser instalado dentro del período de sesiones para el cual la solicitud fue presentada. Una vez instalado, los voceros y aquellos quienes solicitaron el uso de la palabra en conformidad con el artículo 86 de la presente ley, participarán exponiendo al auditorio sus puntos de vista sobre la problemática a discutir inscrita. Una vez terminadas las exposiciones se procederá a la votación, la cual se realizará de acuerdo a lo establecido en la presente ley.”

Artículo 15. La Ley 134 de 1994, tendrá un artículo nuevo que se ubicará dentro de los antiguos 86 y 87, así:

“Artículo 86b. De la votación en el Cabildo Abierto. Se someterá a votación la pregunta que hubiere sido incluida en la solicitud de cabildo abierto. En caso de haber sido inscritas distintas solicitudes de cabildo abierto sobre una misma problemática, se someterá a votación la pregunta incluida en aquella que hubiere recogido el mayor número de apoyos al momento de su inscripción.

La pregunta deberá ser presentada de tal manera que los electores puedan decidir entre un “sí” y un “no”. Sólo podrán votar en el cabildo abierto quienes tengan su cédula inscrita en la respectiva circunscripción electoral; la Registraduría del Estado Civil correspondiente se encargará de verificarlo, así como de tomar todas las medidas necesarias para la realización transparente de la votación.”

Artículo 16. La Ley 134 de 1994, tendrá un artículo nuevo que se ubicará dentro de los antiguos 86 y 87, así:

“Artículo 86c. De las decisiones tomadas en el Cabildo Abierto. Se entenderá que una decisión ha sido tomada en el Cabildo Abierto cuando la pregunta que ha sido sometida a votación haya obtenido la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no

menos de la cuarta parte de los electores que componen el censo electoral del respectivo municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, según el caso.”

Artículo 17. La ley 134 de 1994, tendrá un artículo nuevo que se ubicará dentro de los antiguos 86 y 87, así:

“Artículo 86d. Obligatoriedad de las decisiones tomadas en el Cabildo Abierto. Cuando una decisión haya sido tomada en el Cabildo Abierto, ésta será de carácter obligatorio, con las excepciones consagradas en esta ley, y el órgano correspondiente tomará las medidas para hacerla efectiva. Cuando para ello se requiera de un acuerdo o de una resolución local, la corporación respectiva deberá expedirla dentro del mismo período de sesiones y a más tardar en el período siguiente. Si vencido este plazo el Concejo o la Junta Administradora Local no la expidieren, el Alcalde o el funcionario respectivo, dentro de los dos meses siguientes, la adoptará mediante decreto con fuerza de acuerdo o resolución local, según sea el caso.

Exceptúense a lo anteriormente dispuesto las decisiones tomadas en cabildo abierto que traten de las siguientes materias:

1. *Las que sean de iniciativa exclusiva de los alcaldes, según lo dispuesto en la Constitución y las leyes.*
2. *Presupuestales, fiscales o tributarias.*
3. *Preservación o restablecimiento del orden público.*

En tales casos, la decisión adoptada no será de carácter obligatorio para la corporación respectiva, y se procederá de acuerdo a lo establecido en el artículo 87 de la presente ley”.

Artículo 18. El antiguo artículo 87 de la Ley 134 de 1994, quedará así:

“Artículo 87. Obligatoriedad de la respuesta. Terminado el cabildo en el que se traten materias que sean de iniciativa exclusiva de los alcaldes, materias presupuestales, fiscales o tributarias y/o materias de preservación o restablecimiento del orden público, el presidente de la respectiva corporación, dentro de la semana siguiente, dará respuesta escrita y razonada a los planteamientos y solicitudes ciudadanas en audiencia pública a la cual serán invitados los voceros. Cuando se trate de un asunto relacionado con inversiones públicas municipales, distritales o locales, la respuesta deberá señalar el orden de prioridad de las mismas dentro del presupuesto y los planes correspondientes.”

Artículo 19. Deróguese el artículo 44 de la Ley 134 de 1994.

Artículo 20. Deróguese el capítulo 3 del título IV de la Ley 134 de 1994.

Artículo 21. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

José Renán Trujillo García,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La participación ciudadana se erige como el principio fundante del Estado colombiano y el fin esencial de su actividad, lo cual implica para las autoridades el deber de facilitarla y promoverla en las distintas esferas de la vida y el compromiso de fomentar la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones que conciernen al destino colectivo.

Lo anterior puede ser visto claramente en la Constitución Política de 1991, la cual presenta como una de sus principales características la de garantizar la denominada democracia participativa. Sin embargo, los mecanismos de participación política plasmados en la Constitución de 1991 y reglamentados por las Leyes 131 y 134 de 1994 no han tenido mayor aplicación o efectividad. Por el contrario, la experiencia hasta hoy ha desvirtuado el ideal de participación democrática que se constituyó en el eje del actual Estado Social de Derecho colombiano.

El ideal de la participación democrática partió del supuesto de la existencia de un gran tejido social al interior de los colombianos, supuesto falaz a todas luces. Muy por el contrario, debe reconocerse que Colombia es un país caracterizado por una debilidad constante de los movimientos sociales y en general por una incapacidad de los ciudadanos para articular

demandas sociales por fuera de las instancias políticas tradicionales. Matizado esto con un conflicto interno que ya no reconoce fronteras, en donde la violencia contribuye a desarticular cualquier tipo de acción colectiva.¹

En consonancia con lo anterior, una investigación realizada a propósito de cómo se califica el colombiano en diferentes áreas, encontró que en preguntas como el espíritu cívico, la solidaridad, la fraternidad, respeto por la ley entre otros, los porcentajes eran extremadamente bajos.²

De tal manera que la pretendida “re-creación” de un tejido social a partir de la participación ciudadana no se ha podido lograr, a la vez que ha encontrado grandes obstáculos en la Ley 134 de 1994, trayendo como consecuencia una incredulidad y apatía cada vez mayores por parte de la ciudadanía hacia el Estado.

En consecuencia, es necesario reformar la Ley 134 de 1994, en aras de convertir en realidad la posibilidad de que los ciudadanos puedan incidir en la toma de decisiones.

1. **Iniciativa popular legislativa:**

1.1 De los porcentajes exigidos para la iniciativa legislativa popular:

Para la inscripción de una iniciativa legislativa popular se requiere el respaldo del 5 por mil de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral³ -lo que hoy equivaldría a 107.000 votantes en el ámbito nacional-; así, actualmente el ejercicio de una iniciativa legislativa se convierte en un imposible procedimental.

Lo mismo ocurre para el estudio del proyecto ante la corporación respectiva, por cuanto a escala nacional se requiere de por lo menos el 5% del censo electoral es decir, 1.070.636 ciudadanos. Igualmente, cuando la iniciativa sea promovida por concejales o diputados, requerirá un respaldo del 30% de estos.

Las anteriores condiciones, tienen un efecto claro en la práctica: no funcionan, salvo en casos muy excepcionales. Veamos.

Ocho años después de promulgada la Constitución de 1991, el balance con respecto a este mecanismo es evidentemente negativo. De cuatro intentos de iniciativa, solamente ha prosperado uno, el de la fundación País Libre.

Iniciativas populares legislativas y normativas hasta la fecha

Objeto de la incitativa	Fecha	Resultado
Proyecto de ley contra el secuestro	1992	Prosperó
Creación de régimen especial: Cartagena, Barranquilla y Santa Marta	15 de febrero de 1996	No prosperó
Implementación de Nueva Política para los problemas del narcotráfico	2 de julio de 1996	No prosperó
Estatuto Laboral		El Congreso no le dio trámite.

Fuente: Registraduría Nacional.

a) **Fundación País Libre**

Esta fundación recolectó más de un millón de firmas para someter ante el Congreso un proyecto de ley contra el secuestro. Esta se constituye en la única iniciativa ciudadana que hasta el momento ha prosperado. Debe decirse que el éxito de dicha campaña obedeció en gran medida al impulso que el periódico *El Tiempo* le dio al proyecto. Esa singularidad se debe no a su capacidad de liderazgo, sino que éste es el medio de comunicación que más impacto tiene en la opinión pública en Colombia. Sin embargo, es menester anotar que el texto aprobado finalmente no recogió las verdaderas intenciones de los promotores. Los firmantes no resolvieron ninguno de los álgidos problemas valorativos derivados de la elaboración del proyecto de ley.

Tales dificultades fueron puestas en evidencia por la Corte Constitucional en la sentencia que declaró inexequibles varios de los artículos de la ley⁴;

b) *Régimen especial para los Distritos Turístico y Cultural de Cartagena de Indias; Turístico de Santa Marta e Industrial y Portuario de Barranquilla*

Esta iniciativa pretendía crear un régimen especial para los Distritos de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta. No prosperó.

c) *Implementación de una nueva política para la solución de los problemas del narcotráfico*

Esta iniciativa fue propuesta por el ex congresista Carlos Alonso Lucio, y pretendía crear una nueva política para la solución de los problemas del narcotráfico. Tampoco prosperó por la invalidación de algunas firmas recolectadas;

d) **Estatuto Laboral**

Esta iniciativa fue presentada por la Central Unitaria de Trabajadores, CUT, y fue respaldada con más de un millón de firmas ante el Congreso de la República, sin embargo esta Corporación no le dio trámite.

En este marco cabe preguntarse por las razones del fracaso de tales iniciativas legislativas. Es clara la crisis de movilización ciudadana que padece la sociedad colombiana. Tal crisis tiene como factores desencadenantes la falta de liderazgo que se vive al interior de la comunidad nacional, por una parte; y por otra, los factores de violencia, que a su vez generan una fragmentación de los incipientes intentos de la ciudadanía por movilizarse de manera organizada⁵.

Por otra parte, otro criterio que nos permite poner en evidencia la desproporción en los porcentajes exigidos por las disposiciones actuales de la Ley 134/94 es aquel relacionado con el número de votos con los que se hace elegir un Senador de la República. En efecto, como se dijo con anterioridad, la Ley 134 exige el apoyo de por lo menos el 5 por mil (5‰) de las personas que conforman el censo electoral, para el simple hecho de ser promotor de una iniciativa. Hoy en día esta cifra significa recolectar 107.063 firmas, de acuerdo con el censo electoral vigente, que si se compara con las votaciones que obtienen los senadores es sumamente alta. Veamos las tablas a continuación.

Datos electorales para 1998⁶

Censo electoral para votaciones Congreso	19.800.000	%
Votación efectiva	8.712.000	44%
Senador elegido con menor votación	Votación efectiva 37.249	0.1%

Mecanismos de participación con base en el censo electoral actual (21.412.732)

Iniciativa Popular Legislativa y Normativa	Nivel Nacional
Requisitos para la inscripción cinco por mil	107.063

En las anteriores tablas podemos ver cómo los requisitos para la inscripción de una Iniciativa Popular Legislativa es una labor que no se compadece en absoluto con la realidad nacional. Lo anterior toda vez que resulta mucho más viable sacar prácticamente 3 senadores con la misma votación del funcionario elegido para esta Corporación con la votación más baja que lograr el respaldo del cinco por mil del total del censo electoral solamente para la inscripción de una Iniciativa.

Es así como la actual exigencia del 5% o está muy por encima de las capacidades de movilización de las distintas fuerzas políticas del país.

¹ Al respecto **García**, Mauricio, señala que: “La violencia proveniente de factores múltiples genera una enorme desconfianza en las prácticas sociales y al mismo tiempo una desarticulación de las acciones colectivas en beneficio de estrategias individuales” en **Constitución Política de Colombia: De la participación democrática y de los partidos políticos**, Comisión Colombiana de Juristas., Bogotá, 1997, pág. 37

² **Eastman**, Jorge Mario. **Del principio de la buena fe en las actuaciones administrativas**. Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional, Bogotá, 1996.

³ El total del censo electoral colombiano a la fecha, según la Registraduría, se estima en 21.412.732 sin incluir colombianos en el exterior. Estos datos los expide la Registraduría de acuerdo al artículo 76 del Código Electoral de 1988, el cual establece que el potencial electoral resulta de la sumatoria del total de sufragantes de 1986, el número de ciudadanos inscritos para cada uno de los comicios posteriores y el número de nuevas cédulas de ciudadanía expedidas entre una y otra elección.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-542 de 1993, Magistrado Ponente: Jorge Arango.

⁵ Al respecto puede verse: **Gambetta**, D. **The Sicilian Mafia. The Bussiness of Private Protection**, Harvard University Press, 1996.

⁶ Datos extraídos de **Bejarano**, Ana María y **Dávila**, Andrés. (Comp) **Elecciones y Democracia en Colombia 1997-1998**, Fundación Social, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Los Andes, Bogotá, 1998.

Esta cifra se constituye en un obstáculo para la participación popular en los procesos de toma de decisiones, lo cual va en contravía con las aspiraciones de la Carta del 91.

De esta manera, se llega a la evidente conclusión que la reforma a los porcentajes exigidos por la ley de participación ciudadana es de crucial importancia; en consecuencia, en el artículo 3 del presente proyecto de ley se propone disminuir al 1 por mil del censo electoral respectivo el número de apoyos requeridos para la inscripción de una iniciativa legislativa; de la misma manera, en el artículo 4 se propone que el porcentaje exigido para que la respectiva corporación estudie una iniciativa popular legislativa o normativa sea del 2% del censo electoral respectivo.

1.2 De las modificaciones al trámite de la iniciativa legislativa popular:

Por otra parte, se introduce una necesaria modificación al trámite que debe darse a la iniciativa popular legislativa. En efecto, el proyecto de ley dispone en su artículo 6° que *“La corporación respectiva deberá decidir sobre la iniciativa popular normativa dentro de un plazo máximo de 30 treinta días. En el caso del Congreso, se aplicarán las disposiciones establecidas en el artículo 163 de la Constitución Política, aún cuando el Presidente no haya solicitado trámite de urgencia, excepto cuando se trate de una iniciativa popular de acto legislativo, caso en el cual se surtirá el trámite previsto en el artículo 375 de la Constitución”*

Tal modificación se muestra conveniente, en especial si se considera que la expectativa creada en la opinión pública al presentarse una iniciativa legislativa popular no puede ser ignorada; así mismo, el ánimo de participación de los ciudadanos no puede verse diluido ante la decepción de interminables debates en el trámite que le den a su iniciativa sus representantes. Al igual que el mensaje de urgencia presidencial es una herramienta fundamental para el buen funcionamiento institucional, el trámite expedito para las iniciativas legislativas populares es una herramienta de gran utilidad para incentivar la participación democrática.

2. Referendo

2.1 De los porcentajes exigidos para la realización de un referendo:

En lo referente a la aplicación práctica del referendo, se extrae de un análisis de la realidad política los siguientes problemas:

1. La solicitud de referendo exige actualmente un número de apoyos no menor al 5 por mil del censo electoral respectivo. Es así como cabe la misma reflexión hecha cuando se analizó la iniciativa legislativa popular: la exigencia es desmedida y se erige como obstáculo procedimental para la implementación del deseo del Constituyente Primario de convertir a Colombia en una Democracia Participativa.

2. Igualmente, la exigencia del 10% de apoyos para el referendo aprobatorio y derogatorio, y del 5% para el referendo constitucional, se revelan desproporcionadas con la realidad del país.

Es así como en la tabla que se presenta a continuación y que relaciona los referendos que se han llevado a cabo hasta la fecha, se puede observar que ninguno ha sido de carácter nacional, y que su éxito ha sido mínimo. Los intentos de referendo hasta la fecha han sido:

Departamento	Municipio	Fecha
Bolívar	Altos del Rosario	1995
Bolívar	Cantagallo	1995
Bolívar	Cicuco	1995
Bolívar	Hatillo de Loba	1995
Bolívar	Montecristo	1995
Bolívar	Tiquisio	1995
La Guajira	Hato Nuevo	1995
Bolívar	Clemencia	1995
Cundinamarca	Granada	1995
La Guajira	Distracción	1996
La Guajira	Dibulla	1996
Bolívar	Regidor	1996
Bolívar	San Cristóbal	1996
Bolívar	El Peñón	1996

Departamento	Municipio	Fecha
Sucre	Corregimiento Puerto Franco	1996
Magdalena	Pijiño del Carmen	1996
Magdalena	El Retén	1996
Bolívar	El Arenal	1996
Tolima	Palocabildo	1996
Chocó	Atrato	1997
Bolívar	San Jacinto del Cauca	1997
Córdoba	La Apartada	1997
Cundinamarca	El Rosal	1997
Cauca	Piamonte	1997
Caquetá	Solita	1997
Bolívar	Arroyo Hondo	1998
Cesar	Pueblo Bello	1998
Caldas	San José	1998
Cauca	Villa Rica	1999
Nariño	El Peñol	1999
La Guajira	Hato Nuevo	1999

Fuente: Registraduría Nacional.

Como puede observarse, el mecanismo ha sido puesto en práctica en varios municipios que corresponden a un tamaño poblacional pequeño. Así mismo, en vez de presentarse una tendencia creciente, lo que ha ocurrido es que cada vez es menos el número de referendos que se inician, además, puede verse claramente como algunos se repiten intentando así obtener un diferente resultado (ver por ejemplo: La Guajira- Hato Nuevo); en este sentido, puede plantearse la siguiente hipótesis: a escala municipal los mecanismos de participación tienen alguna viabilidad. Dado que, como es sabido, en promedio, un individuo perteneciente a una comunidad más pequeña tiene mayores oportunidades de participar en los asuntos públicos, que un individuo perteneciente a una comunidad más grande⁷.

Esto a la vez nos plantea que este tipo de recursos, para que logren ser efectivamente apropiados por la ciudadanía deben ser más promovidos y lograr un margen de cobertura mayor en las áreas de más tamaño. Lo anterior es necesario, dadas las trabas de estadística demográfica que se presentan en municipios de tamaño poblacional mayor.

Es así como, en virtud de las consideraciones anteriores, se propone en el artículo 3° del proyecto de ley la reducción del requerimiento de apoyos para la inscripción de la solicitud de referendo al 1 por mil del censo electoral respectivo. Igualmente, en el artículo 7° se propone que el porcentaje de apoyos requeridos para la solicitud de referendo aprobatorio o derogatorio sea del 7% del censo electoral vigente, y del 2% en el caso del referendo constitucional.

2.2 De los efectos del referendo:

Actualmente, el referendo se ve limitado en el articulado de la Ley 134. En su artículo 46, *“decisión posterior sobre normas sometidas al referendo”*, se establece que las normas sometidas a esta modalidad de participación ciudadana, pueden ser objeto de decisión de la respectiva corporación, dentro de los dos años siguientes, por mayoría absoluta de sus miembros y, pasado este término, por las mayorías ordinarias.

A propósito de este tema, son interesantes algunos planteamientos de la exconstituyente María Teresa Garcés, quien se pregunta: *“¿Cómo concebir que una norma derogada mediante referendo pueda ser revivida por voluntad del Congreso; o que un acuerdo municipal aprobado por referendo pueda ser derogado por el Concejo? Esto significaría ignorar el principio de la soberanía popular”*⁸.

⁷ Frente a la misma problemática, sostiene Robert **Dahl**, que: “ (...) en promedio, un ciudadano de Estados Unidos, o aun de Dinamarca, no puede participar en la vida política tan plenamente como la cantidad media de ciudadanos de un demos mucho menor en un Estado más pequeño.” En **La democracia y sus críticos**, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1992, pág., 262

⁸ **Garcés**, María Teresa. “Seminario los nuevos escenarios de la participación ciudadana”, Plural Corporación, Centro de Estudios Constitucionales, Ministerio del Interior, Fondo para la Participación Ciudadana.

El anterior argumento se muestra razonable: en efecto, y si consideramos el principio de soberanía popular consagrado en el ordenamiento superior de 1991, pareciera inconcebible que una Corporación Pública contradiga una determinación directa del pueblo. Es así como, con el fin de proteger la decisión popular, se pretende extender su período de intangibilidad hasta que una nueva Corporación Pública sea elegida. De esta manera se busca, por una parte, garantizar que la decisión popular sea una variable de la mayor importancia en la dinámica política del país, evitando que ésta sea desvirtuada apenas ha sido tomada; y por otra parte, se busca que los actores políticos del país le den un compás de espera a las decisiones tomadas por el pueblo, teniendo suficiente tiempo de reflexión y de verificación de la viabilidad y efectividad de la medida tomada.

En consecuencia, en el artículo 8° del proyecto de ley se establece que *“Las normas que hayan sido derogadas o aprobadas mediante referendo no podrán ser objeto de decisión de la corporación respectiva durante el período electoral en el cual fueron aprobadas o derogadas, salvo por decisión de la mayoría absoluta de los miembros. Pasado este término se aplicarán las mayorías ordinarias.”*

De la misma manera, no se compadece del carácter participativo que la Constitución de 1991 le reconoce a nuestro Estado Social de Derecho la restricción impuesta por el inciso segundo del actual artículo 46 de la Ley 134 de 1994, el cual establece “cuando se trate de referendos aprobatorios y derogatorios de carácter nacional no podrá solicitarse referendo sobre el mismo asunto sólo hasta pasados dos años”. En efecto, el precitado inciso limita injustificadamente la facultad del soberano para modificar normas que no se ajusten ya a sus necesidades, en consecuencia, en el artículo 8° del proyecto de ley se propone suprimir el mencionado inciso.

2.3 De las modificaciones introducidas al trámite del referendo:

Las experiencias vividas en los últimos meses al interior de la dinámica política y la actividad jurídica del país con causa del referendo propuesto por el señor Presidente, dejaron muchas lecciones a todos los que estuvimos involucrados de una manera u otra en el debate. Muchos puntos de controversia fueron los estudiados, sin embargo, hay un punto en el que, por muy distantes que sean las opiniones, existe un consenso general: el trámite establecido por la Ley 134 de 1994 en lo referente a los referendos es confuso y contradictorio.

En efecto, sólo falta recordar los interminables debates que se produjeron al interior de las Cámaras, y en los distintos foros de discusión en el ámbito nacional, respecto a cuáles eran los pasos a seguir para que el referendo fuera realizado de acuerdo a lo establecido en la ley. Las interpretaciones antagónicas de los procedimientos adecuados estuvieron al orden del día, todas con base en el mismo articulado.

Es así como, en consideración a lo anterior, y buscando que el artilugio procedimental no se convierta en obstáculo para la real implementación de la participación ciudadana en Colombia, propongo una reforma al trámite de los distintos tipos de referendo consagrados en la Constitución y en la Ley 134 de 1994. Ahora bien, a decir verdad, la reforma propuesta no modifica el concepto de participación ciudadana que fue aceptado en 1994 con la aprobación de la Ley Estatutaria de Participación Ciudadana que es hoy objeto de revisión; igualmente, las diferentes clases de referendo son dejadas sin modificación alguna, así como la gran mayoría de sus requisitos y efectos.

La propuesta consiste simplemente en hacer clara la consagración legal del trámite que deben surtir los referendos; así, sin entrar en excesivos reglamentarismos, se busca que el ámbito de interpretación de la norma procedimental se reduzca al mínimo, estableciendo de manera precisa los pasos a seguir para lograr que la manifestación de la voluntad popular sea alcanzada con el menor número de obstáculos posible.

Veamos ahora las modificaciones propuestas:

a) En el artículo 1° del proyecto de ley se incluye un nuevo artículo a la Ley 134 de 1994, el cual establece una definición de referendo constitucional, con el fin de lograr armonía en el capítulo inicial de definiciones de la ley, el cual actualmente cuenta con definiciones de referendo derogatorio y referendo aprobatorio, mas no de referendo constitucional;

b) En el artículo 4° del proyecto de ley se incluye un nuevo literal en el artículo 12, el cual establece que, al momento de inscribir la solicitud de referendo, el vocero del comité de promotores deberá identificar con claridad qué tipo de referendo solicita, para dejar así en claro qué procedimiento de los descritos en la ley se le aplicará;

c) En el artículo 7° se procede a hacer una reestructuración del trámite a seguir para la realización de cada una de las clases de referendos, así:

1. Capítulo I. *Del referendo aprobatorio.*

Se establece que el referendo aprobatorio procederá cuando un número de ciudadanos no menor al 7% del censo electoral nacional, departamental, municipal, distrital o local, según el caso, solicite ante el registrador del estado civil correspondiente la convocatoria de un referendo para la aprobación de un proyecto de ley, de acto legislativo, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local, dado por lo menos uno de los siguientes casos:

a) Cuando el proyecto de ley, de acto legislativo, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local, siendo de iniciativa popular, haya sido negado por la corporación respectiva, o

b) Cuando, siendo de iniciativa popular el proyecto de ley, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local, se haya vencido el plazo del que trata el inciso primero del artículo 31 de la presente ley, salvo que la iniciativa legislativa popular se refiera a un acto legislativo.

2. Capítulo II. *Del referendo Constitucional.*

En lo concerniente a la realización de un referendo constitucional, en concordancia con el 378 de la Constitución Política, se establece que éste deberá ser presentado ante el Congreso de la República por un número de ciudadanos no menor al 2% del censo electoral o por el Gobierno Nacional.

Inscrita una solicitud de referendo constitucional, la organización electoral fijará un plazo de un mes para la inscripción de las solicitudes de otros referendos constitucionales; transcurrido dicho plazo, se inicia el de seis meses para la recolección de firmas adicionales.

El Congreso de la República, considerará la solicitud de referendo constitucional presentada al Registrador del Estado Civil, dentro del término antes señalado, que según certificación del mismo haya recogido el mayor número de apoyos válidos, siempre y cuando este número sea al menos igual al exigido en la presente ley para referendos constitucionales.

Así, una vez expedidas las certificaciones por la Registraduría del Estado Civil, el Congreso debatirá la reforma constitucional propuesta que el mismo incorpore a la ley de convocatoria de referendo. El trámite se realizará conforme a lo establecido en el artículo 163 de la Constitución Política, aun en ausencia de solicitud de trámite de urgencia por parte del Presidente de la República.

De ser aprobado el proyecto de ley que convoca al referendo, el Congreso lo remitirá al Presidente, el cual lo sancionará u objetará en conformidad con los artículos 166 y 167 de la Constitución Nacional. Una vez sancionada la ley que convoca al referendo, el Gobierno Nacional la remitirá a la Corte Constitucional para que ésta realice el control constitucional por vicios de procedimiento, previo al pronunciamiento popular. De ser encontrada exequible, el Gobierno Nacional convocará al referendo en la fecha aprobada por el Congreso de la República y adoptará las demás disposiciones necesarias para su ejecución; tal convocatoria se hará mediante decreto que deberá ser expedido en el término de ocho días posteriores a la notificación del fallo de la Corte Constitucional.

Por último, se establece que el referendo deberá realizarse dentro de los cuatro meses siguientes a la presentación de la solicitud y no podrá acumularse la votación de más de tres referendos para la misma fecha, ni podrá coincidir con ningún otro acto electoral.

2. Capítulo III. *Del referendo Derogatorio.*

En cuanto a este tipo de referendo se realizó una labor semejante a la del referendo constitucional, dado que se estableció de manera clara y concreta cada uno de los pasos concernientes a su trámite, asunto inexistente en el articulado actual de la Ley 134 de 1994, generando este vacío todo tipo de controversias. Es así como en la reforma en mención,

se establece que el respaldo para la convocatoria debe ser como mínimo el 7% del censo electoral nacional, departamental, municipal, distrital o local, según el caso. Quienes podrán solicitar ante el registrador correspondiente la convocatoria de un referendo para la derogatoria de acto Legislativo, de una ley, de un decreto con fuerza de ley, de un decreto legislativo, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local, en alguna de sus partes o en su integridad.

De esta manera, una vez inscrita la solicitud de referendo derogatorio, la organización electoral fijará un plazo de un mes para la inscripción de otras solicitudes de referendo sobre la misma materia, sean estas complementarias o contradictorias de la primera. Pasado este mes, será sometida a referendo derogatorio la solicitud presentada que haya recogido el mayor número de apoyos válidos, siempre y cuando este número sea al menos igual al exigido en la ley.

Una vez expedidas las certificaciones por la Registraduría del Estado Civil correspondiente sobre el número de apoyos requerido, el Gobierno Nacional, Departamental, Distrital, municipal o local correspondiente, convocará el referendo mediante decreto, en el término de ocho días, y adoptará las demás disposiciones necesarias para su ejecución. El referendo deberá realizarse dentro de los tres meses siguientes a la presentación de la solicitud.

3. De las modificaciones propuestas a la consulta popular.

Al igual que en el caso del referendo, el plazo de 6 meses para la realización de la votación para la consulta popular se torna excesivamente largo, con las consecuencia referenciadas anteriormente. Por tal motivo, en el artículo 9º del proyecto de ley se reduce el término para la realización de la consulta popular a tres meses.

4. De las modificaciones propuestas a la revocatoria del mandato

El artículo 64 actualmente limita la posibilidad de convocar la votación a la revocatoria del mandato a aquellos ciudadanos que participaron en la elección de dicho dignatario. Esta limitación es injusta en la medida en que las decisiones que toman los gobernadores o alcaldes afectan a todos los ciudadanos que viven en su circunscripción por igual, independientemente de si votaron o no en la elección. Esto por cuanto “(...) es contrario al principio de la igualdad ciudadana, no permitir a cualquier ciudadano que soporta en forma injusta e indebida las cargas públicas, expresar su inconformidad en torno a una administración que resulta odiosa y perjudicial para un administrado, así no haya participado en los comicios electorales en los cuales fue elegido el respectivo mandatario”⁹.

En segundo lugar, no es justificable imponer un castigo a quien, haciendo uso de su libre derecho al voto, decidió no participar en las elecciones del mandatario que fue elegido. El hecho de no haber votado antes, no debe ser un argumento para impedir que se ejerza en el futuro otro aspecto de los derechos de participación política, la revocatoria del mandato.

En este mismo sentido, vale citar el artículo 40 de la Constitución Política, que establece el derecho a revocar el mandato de los elegidos, y se lo atribuye a “todo ciudadano”, por lo cual no deben ser impuestas posteriormente limitaciones injustificadas¹⁰.

Por último, es necesario aclarar la modificación de esta ley, ante el argumento de que “sólo quien otorga un mandato puede revocarlo”, lo cual haría necesario que efectivamente sólo pudieran tanto convocar como votar en la revocatoria, quienes participaron en la elección del respectivo mandatario.

A este respecto es necesario considerar que esa condición es imposible de cumplir, tal como está planteado nuestro actual sistema electoral. Si se quisiera seguir con rigor la premisa de que sólo están habilitados los mandantes, nos topamos con que esta calidad sólo podría predicarse, no de quien simplemente votó en la respectiva elección, sino de quien además lo hizo por el candidato elegido: éste es en últimas quien recibió algún mandato, a diferencia de los candidatos derrotados. Es tan incorrecto decir que quien votó por otro candidato es mandante, como decirlo de quien ni siquiera asistió a las urnas.

Ahora bien, considerando que el voto en Colombia es secreto, es imposible establecer el grupo de votantes que en realidad eligió un

mandatario. Quiere decir esto que necesariamente el sistema de revocatoria del mandato debe permitir que participen en la elección tanto mandantes en sentido estricto, como otros ciudadanos. Es por esto que, ya que obligatoriamente se debe hacer esta concesión, consideramos que se le debe dar oportunidad a todas las personas que pudieran estar inconformes con su alcalde o gobernador.

Para finalizar, cabe recordar que la ley 134 de 1994 contempla dos razones por las que es posible revocar el mandato a un elegido: la insatisfacción general de la ciudadanía, o el incumplimiento del programa de gobierno¹¹, siendo este último tema el que regula la Ley 131 de 1994. Es por esto que el argumento en discusión, la imposibilidad de que quien no ha dado un mandato pueda revocarlo, sólo tendría sentido si el sistema sólo contemplara la opción del incumplimiento de los programas. Ya que la ley incluye el descontento general en abstracto, esto abre la posibilidad de participar en el mecanismo de revocatoria a todos los ciudadanos por igual.

En consideración a lo anterior, el artículo 10 del proyecto de ley dispone que “*Previo el cumplimiento de los requisitos exigidos por esta ley para la presentación e inscripción de iniciativas legislativas y normativas, un número de ciudadanos no inferior al 40% del censo electoral de la circunscripción respectiva, podrá solicitar ante la registraduría del estado civil correspondiente, la convocatoria a la votación para la revocatoria del mandato de un gobernador o un alcalde*”.

4.2 Aprobación de la revocatoria

Actualmente es necesario para que proceda la revocatoria, que ésta sea aprobada por el sesenta por ciento de los votos. Siguiendo los lineamientos del salvamento de voto de la Sentencia C-180/94, que revisó la Ley 134 de 1994, establecer esa mayoría rompe el principio de mayoría simple, que debe ser la exigida cuando la Constitución no impone algo mayor.

Por otra parte, se introduce una modificación en el mismo sentido que en el punto anterior, por lo cual esta votación también se extiende a todos los electores de la circunscripción, y no sólo a quienes votaron en las elecciones del mandatario.

Por tal motivo, en el artículo 11 del proyecto de ley se dispone que “*Se considerará revocado el mandato para gobernadores y alcaldes, al ser ésta aprobada en la votación respectiva por la mitad más uno de los votos de la respectiva votación, siempre que el número de sufragios no sea inferior al sesenta por ciento (60%) de la votación registrada el día en que se eligió al mandatario, estando habilitadas para votar todas la personas inscritas en el respectivo censo electoral.*”

5. De las modificaciones propuestas al plebiscito

Como está establecido actualmente, la posibilidad de que una decisión sea adoptada por plebiscito está restringida a que la aceptación se dé por la mayoría del censo electoral, norma que establece en la práctica una mayoría altamente calificada, que rompe el principio de mayoría simple, que debe ser la exigida cuando la Constitución no impone algo mayor. En consecuencia en el artículo 12 del proyecto en cuestión se establece: “*El pueblo decidirá, en plebiscito, por la mitad más uno de los sufragios válidos de la respectiva votación*”.

6. De las modificaciones propuestas al cabildo abierto

Actualmente el **cabildo abierto**, según lo establecido en los **títulos I y IX (artículos 81 a 89)**, requiere que un número no inferior al cinco por mil del censo electoral del municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, para presentar ante la respectiva Corporación solicitud para que un asunto de interés para la comunidad sea discutido en cabildo abierto, en donde además no se puede presentar proyectos de acuerdo, ordenanza o cualquier otro acto administrativo (artículo 83). Dentro de la semana siguiente el Presidente de la Corporación debe dar respuesta

⁹ Sánchez, Carlos Ariel. “Participación ciudadana, participación democrática y censo electoral en Colombia” en **Modernidad, democracia y partidos políticos**, Fidec-Fescol, Bogotá, 1996, pág., 202.

¹⁰ En lo concerniente al desequilibrio injustificado de las cargas públicas, Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-022/96. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

¹¹ Artículo 65 Ley 134 de 1994.

razonada a las solicitudes planteamientos de los ciudadanos (artículo 87). Dejando esta institución, con un carácter meramente deliberativo.

La Corte Constitucional reafirmó la Ley 134 en la Sentencia C-180 de 1994 en cuanto al carácter exclusivamente deliberativo de esta institución, al afirmar que el cabildo abierto constituye, en cierto sentido, “[...] una modalidad de derecho de petición (artículo 23 Superior), en cuanto quienes formulan en ejercicio de este instrumento, solicitudes o peticiones ante las autoridades públicas, tienen derecho a que éstas sean respondidas dentro de un término breve [...]”¹²; sin embargo, dice la Corte “esto no significa que el legislador haya creado una figura inocua. Queda abierta la puerta para que en el futuro, el Congreso por vía estatutaria le reconozca fuerza vinculante a las deliberaciones populares en cabildo, en forma congruente con la potestad soberana del pueblo quien, como titular originario la ejerce por esta vía de manera directa”. Es así como, esta es la oportunidad para darle al Cabildo Abierto como institución, las herramientas necesarias para convertir la participación ciudadana en una realidad de día a día de los colombianos, y devolverle así el poder al soberano.

En efecto, el debate sobre la obligatoriedad del Cabildo dio lugar a que algunos Magistrados de la Corte salvaran su voto en contra de la idea de esta institución como espacio exclusivamente deliberativo y en ausencia de cualquier decisión vinculante. “La decisión mayoritaria de la Corte sobre este punto, acepta el sentido democrático y participativo de la institución pero, de manera inexplicable, limita sus alcances hasta considerar que sólo tiene efectos deliberantes. En estas condiciones, el Cabildo Abierto se confunde con el Derecho de Petición consagrado por el Constituyente en el artículo 23 de la Carta. La voluntad popular de institucionalizar una vía de participación adicional, queda entonces desvirtuada por la decisión de la Corte de recortar sus alcances hasta confundir su operatividad con la de otra figura ya existente”, este salvamento fue firmado por los Magistrados Alejandro Martínez, Eduardo Cifuentes y Carlos Gaviria.

Además, es menester anotar que tal mecanismo no es una figura novedosa en el constitucionalismo colombiano. Por el contrario, al igual que la acción de inconstitucionalidad, el cabildo abierto ha sido parte esencial del desarrollo de nuestra dinámica constitucional. En efecto, el cabildo abierto fue de gran utilidad aun en el contexto de las autoritarias instituciones coloniales, es así como la institución en mención fue la primera expresión de participación en el siglo pasado, tanto así que la Declaración de Independencia del 20 de julio de 1810 se fraguó en un Cabildo Abierto; y de la misma manera en los tiempos posteriores.

Por las anteriores consideraciones, en los artículos 13 y ss del proyecto de ley, se establece el siguiente procedimiento:

Un número no inferior al dos por mil del censo electoral del municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, según el caso, podrán presentar ante la secretaría de la respectiva corporación la solicitud para que sea discutido un asunto en cabildo abierto, con no menos de quince días de anticipación a la fecha de iniciación del período de sesiones. Tal solicitud deberá incluir los nombres y documentos de identidad de sus voceros, cuyo número no podrá exceder de tres; igualmente, deberá especificar con claridad la problemática concreta que se pretende discutir y la pregunta que se someterá a votación al interior del cabildo.

El cabildo deberá ser instalado dentro del período de sesiones para el cual la solicitud fue presentada. Una vez instalado, los voceros y aquellos quienes solicitaron el uso de la palabra participarán exponiendo al auditorio sus puntos de vista sobre la problemática a discutir inscrita. Una vez terminadas las exposiciones se procederá a la votación.

Se someterá a votación la pregunta que hubiere sido incluida en la solicitud de cabildo abierto. En caso de haber sido inscritas distintas solicitudes de cabildo abierto sobre una misma problemática, se someterá a votación la pregunta incluida en aquella que hubiere recogido el mayor número de apoyos al momento de su inscripción.

Sólo podrán votar en el cabildo abierto quienes tengan su cédula inscrita en la respectiva circunscripción electoral; la Registraduría del Estado Civil correspondiente se encargará de verificarlo.

Se entenderá que una decisión ha sido tomada en el Cabildo Abierto cuando la pregunta que ha sido sometida a votación haya obtenido la

mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la cuarta parte de los electores que componen el censo electoral del respectivo municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, según el caso.

Cuando una decisión haya sido tomada en el Cabildo Abierto, ésta será de carácter obligatorio y el órgano correspondiente tomará las medidas para hacerla efectiva. Cuando para ello se requiera de un acuerdo o de una resolución local, la corporación respectiva deberá expedirla dentro del mismo período de sesiones y a más tardar en el período siguiente. Si vencido este plazo el Concejo o la Junta Administradora Local no la expidieren, el Alcalde o el funcionario respectivo, dentro de los dos meses siguientes, la adoptará mediante decreto con fuerza de acuerdo o resolución local, según sea el caso.

El proyecto de ley exceptúa a lo anteriormente dispuesto las decisiones tomadas en cabildo abierto que traten de las siguientes materias:

- a) Las que sean de iniciativa exclusiva de los alcaldes, según lo dispuesto en la Constitución y las leyes;
- b) Presupuestales, fiscales o tributarias;
- c) Preservación o restablecimiento del orden público.

En tales casos, la decisión adoptada no será de carácter obligatorio para la corporación respectiva, y se procederá de la siguiente manera:

Terminado el cabildo en el que se traten materias que sean de iniciativa exclusiva de los alcaldes, materias presupuestales, fiscales o tributarias y/o materias de preservación o restablecimiento del orden público, el presidente de la respectiva corporación, dentro de la semana siguiente, dará respuesta escrita y razonada a los planteamientos y solicitudes ciudadanas en audiencia pública a la cual serán invitados los voceros. Cuando se trate de un asunto relacionado con inversiones públicas municipales, distritales o locales, la respuesta deberá señalar el orden de prioridad de las mismas dentro del presupuesto y los planes correspondientes.

De los honorables Congresistas,

José Renán Trujillo García,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL
Tramitación de Leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., 15 de agosto de 2000.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 57 de 2000 Senado, *por la cual se adiciona y reforma la Ley 134 de 1994 y se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

El Secretario General honorable Senado de la República,

Manuel Enríquez Rosero.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

15 de agosto de 2000.

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Mario Uribe Escobar.

El Secretario General honorable Senado de la República,

Manuel Enríquez Rosero.

¹² Ibid.

PROYECTO DE LEY NUMERO 58 DE 2000 SENADO

por la cual se reforma la Ley 131 de 1994, por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 11 de la Ley 131 de 1994, quedará así:

“Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes al ser ésta aprobada en el pronunciamiento popular por la *mitad más uno* de los votos de los ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió el mandatario, *estando habilitadas para votar todas las personas inscritas en el respectivo censo electoral*”.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias

De los honorables Congresistas,

José Renán Trujillo García,

Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El derecho ciudadano a la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores establecido por la Constitución Política de 1991, se ha quedado en la práctica en letra muerta. De cerca de 80 intentos de revocatoria, solo cinco han llegado a la etapa de pronunciamiento popular, y ninguno ha prosperado.¹ Esto sugiere y así lo han sostenido varios analistas y políticos experimentados, que las exigencias de la ley no son realistas. Veamos por qué.

En primera instancia, establecer que la revocatoria procede sólo si ésta es aprobada por mínimo el 60% de los votos, rompe el principio de mayoría simple, que debe ser la exigida cuando la Constitución no impone algo mayor. Además, se extiende esta votación a todos los electores de la circunscripción, y no sólo a quienes votaron en las elecciones del mandatario, ya que la inejecución de un programa de gobierno afecta a todos los ciudadanos por igual. También se tiene en cuenta que, si el interés es que sólo quienes eligieron un candidato por su programa de gobierno tengan el derecho a revocarlo, esto no es posible de realizar, ya que, teniendo en cuenta que el voto es secreto, no existe la información de quiénes fueron los ciudadanos que votaron por el candidato finalmente elegido. De tal manera, se considera que la Ley 131 parte de supuestos profundamente desconectados de la realidad, como los siguientes:

a) *Las motivaciones de los ciudadanos para votar por un candidato.* Numerosos estudios² han puesto de manifiesto que los electores en general tienen un bajo conocimiento de los programas de los candidatos, y que las motivaciones de los ciudadanos para votar por un candidato o partido son muy diversas, siendo el programa del candidato una de las menos frecuentes. Vale la pena citar las conclusiones de uno de los estudios pioneros en esta materia: “(...) nuestros datos revelan que ciertos requisitos asumidos como necesarios para el funcionamiento exitoso de una democracia no se cumplen en el comportamiento de un ciudadano promedio... (Este) ciudadano se interesa poco por la campaña..., no se encuentra bien informado sobre los detalles de la (misma)... no suele votar por principios... (y) sus preferencias políticas se explican mejor por sentimientos y predisposiciones que por una opción razonada”³.

Aún cuando conviene reconocer que los niveles ciudadanos de información política han mejorado ligeramente en los últimos años, la situación recién descrita aún predomina. Sí es así, suponer que la mayoría de los votantes deliberadamente otorga un mandato programático al elegido, es algo que no corresponde a los hechos conocidos.

Más aún, se ha comprobado, como se decía arriba, que las motivaciones para respaldar un candidato son muy diversas: Muchos votan porque la personalidad del candidato y/o su trayectoria les inspira confianza, otros simplemente por lealtad al partido, algunos lo hacen por una propuesta específica del candidato lo que no equivale a acoger todo su programa-, hay quienes votan por cierta persona sólo para darle gusto a un familiar o a un amigo, o para conservar el cargo que desempeñan, etc.;

b) *La naturaleza de las metas propuestas en los programas.* Si las metas propuestas por los candidatos en sus programas estuviesen redacta-

das en términos cuantitativos, se podría establecer con claridad si se hicieron realidad o no. Pero la gran mayoría de los candidatos propone metas no-cuantitativas; más aún, evita deliberadamente las cuantitativas. Por ejemplo, ofrecen mayor seguridad, combatir la ineficiencia administrativa, generar nuevos empleos, dar un trato digno a los docentes, y otros beneficios similares. Se trata pues, de metas vagas, así, igualmente se puede argumentar que fueron cumplidas o que no lo fueron. A lo anterior cabe agregar que, en contra de las promesas ostentosas propias de la mayor parte de las campañas electorales, el cumplimiento de lo ofrecido por el candidato ganador resulta engañoso por no estar sujeto simplemente a su voluntad sino a la de terceros, cómo los diputados o los concejales.

Por las anteriores consideraciones, en el proyecto de ley que se presenta, se establece que: “(...) procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes al ser ésta aprobada en el pronunciamiento popular por **la mitad más uno** de los votos de los ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió el mandatario, *estando habilitadas para votar todas las personas inscritas en el respectivo censo electoral*”.

De los honorables Congresistas,

José Renán Trujillo García,

Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., 15 de agosto de 2000

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 58 de 2000 Senado, *por la cual se reforma la Ley 131 de 1994, por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Manuel Enríquez Rosero.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

De conformidad con el informe de la Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera copia del mismo a la Imprenta Nacional de Colombia con el fin de que sea publicado en la **Gaceta Legislativa del Congreso**.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Mario Uribe Escobar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Manuel Enríquez Rosero.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 59 DE 2000 SENADO

por medio de la cual se modifica el artículo 181 del Decreto 1344 del 4 de agosto de 1970 y el Decreto 1809 de 1990 Reforma 158.

Artículo 1°. Será sancionado con multa a veinte (20) salarios mínimos al conductor de un vehículo automotor que incurra en cualquiera de las siguientes infracciones:

¹ Dato extraído del periódico *El Tiempo*, abril 12 de 1999, pág. 15 A.

² Puede verse entre otros: **Campbell**, Angus., **The American Voter**, Nueva York Wiley, 1960, pág. 168-215. **Dalton**, Russel., **Citizen Polifics**, 2ª Ed., Chatham N.J.: Chatarn House, 1996, pág. 15-39; y **Berelson**, Bernard., **Lazarsfield**, Paul, y **McPhec**, William., **Voting: A study of opinion formation in a presidential campaign**, Chicago: The University of Chicago Press, 1954, pág. 307-311.

³ **Berelson**, Bernard., **Lazarsfield**, Paul, y **McPhee**, William., **Voting: A study of opinion formation in a presidential campaign**, Chicago: The University of Chicago Press, 1954, pág. 307-311 (traducción de quien escribe).

...

... 9. Conducir un vehículo en estado de embriaguez o bajo los efectos de sustancias alucinógenas o estupefacientes. Además incurrirá en pena de arresto de setenta y dos (72) horas, inmovilización del vehículo por el tiempo del arresto y la suspensión de la licencia de conducción de seis (6) meses a un (1) año.

Quien reincida en este comportamiento, incurrirá en pena de arresto de setenta y dos (72) horas, inmovilización del vehículo por el tiempo del arresto y la suspensión de la licencia de conducción de uno (1) a dos (2) años.

Quien por tercera vez reincida en este comportamiento, dará motivo a la cancelación de la licencia de conducción, inhabilitándolo para que ésta le sea expedida por el término de veinte años, tendrá pena de arresto de setenta y dos (72) horas e inmovilización del vehículo por el tiempo arresto.

Artículo 2°. La anterior norma rige a partir de la fecha de su expedición.

Camilo Sánchez Ortega,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La ciudad es un producto cultural. Es el resultado de múltiples y diversos elementos de orden histórico, económico, político, social y cultural que caracteriza en su conjunto el ser nacional.

Frases como la de “yo manejo mejor con tragos” “yo parqueo ahí verá usted que hace”, “mete la trompa o no pasamos nunca” o actitudes como la de arrojar papeles, botellas o latas de los carros hacia la calle, se han arraigado al día de los colombianos y en especial de los capitalinos.

Precisamente, cultura es el resultado de la cotidianidad misma del comportamiento y la acción ciudadana, donde convergen materialmente las relaciones, diferencias y conflictos.

El desamor y desinterés con que se trata a las ciudades, que son el territorio común compartido comprueba como entre el individualismo y la intolerancia, media una distancia tan corta, que el uno no se puede explicar sin el otro.”

Resulta oportuno citar una de las conclusiones de la investigación desarrollada por Juan Carlos Pérgolis, Luis F. Orduz y Danilo Moreno en su texto “La Ciudad de los Milagros y las Fiestas”: “esta ciudad de los individuos refleja rasgos de la sociedad que habita y a la vez que se trata de una de sus mayores dificultades funcionales, expresa una estética particular: la estética de sálvese quien pueda, de una apertura económica mal entendida, de un proyecto neoliberal tan inconcluso como la carrera décima o cualquier otro sector de la ciudad que por inacabado facilita el deterioro: estética de lo efímero, de lo transitorio, de lo inconcluso, de lo individual enfrentado a lo colectivo que es la esencia de la ciudad.”

De otro lado, entendemos que la educación proyectada hacia la toma de conciencia ciudadana se hace cada día más imperiosa y necesaria; que proyectos de cultura ciudadana como los que se han venido ejecutando, determinaron un paso importante en la formación del ciudadano; que las políticas asumidas desde su administración, las cuales se han mantenido, han obtenido buenos resultados de acuerdo con las estadísticas de accidentalidad.

Sin embargo, como la implementación de la “Ley Zanahoria” tiene un alto costo del sector comercial y los efectivos resultados de la conciencia ciudadana no se ven, ya que la baja de los índices es producto de una prohibición o abstención del ciudadano a cambio del cierre de establecimientos.

Este cierre de establecimientos en un país con la recesión que enfrentamos genera desempleo, desacelera la actividad comercial en estos sectores de la economía.

Ahora bien, medidas como las de montar al conductor o pasajeros que no lleven puesto el cinturón de seguridad han obtenido excelentes resultados.

En primera instancia, observamos como una actitud completamente ajena al uso cotidiano del ciudadano se va volviendo reiterada por el miedo de obtener la sanción pecuniaria establecida y es así, como

lentamente ya hace parte de la cultura del conductor. Años después, podrá desaparecer la sanción y el comportamiento seguirá siendo el del uso del cinturón, no solo por la toma de conciencia sobre los beneficios de éste, sino porque de forma inconsciente el ser asume este comportamiento de protección.

En este orden de ideas, considero necesario aprovechar esta experiencia para incrementar algunas sanciones y crear otras que de manera coercitiva intervengan en el comportamiento diario del ciudadano sin causar traumatismos económicos en ninguno de los sectores productivos del país.

La experiencia de países como la de Estados Unidos, Filipinas, Comunidad Europea, entre otros, debe ser un modelo ha seguir como ayuda en la formación de los ciudadanos y de nuestros hijos que serán el futuro del mismo.

En nuestro ordenamiento jurídico encontramos que a partir de 1970, a través del Decreto 1344 se tipifica el comportamiento de conducir en estado de embriaguez o bajo el influjo de alguna sustancia alucinógena, sin embargo, la sanción allí consagrada no retribuye la dimensión del comportamiento, por lo tanto, su impacto frente a las estadísticas de accidentalidad fue poco significativo.

Posteriormente, mediante el Decreto 1809 de 1990, el ejecutivo ordena la inmovilización del vehículo intentando de esta forma hacer más gravosa la sanción; no obstante, la conducta sigue siendo reiterada y no se ha logrado el objetivo de conscientizar al conductor.

A través de este proyecto pretendo que mediante una sanción más retributiva a la conducta irresponsable del infractor se logre minimizar y con ello educar a los actuales y futuros conductores.

De acuerdo con las estadísticas del Instituto Colombiano de Medicina Legal las muertes por accidentes de tránsito en conductores de vehículos en Santa Fe de Bogotá, de enero-diciembre de 1998 el total de muertos es de 914, todas estas con un total de coca positiva: 16, de marihuana positiva: 3, de opiáceos positivos 0, y alcohol positivo: 246.

Sabemos que este proyecto contará con el apoyo de la comunidad, con el fin de lograr un cambio en la actitud del colombiano. Queremos una sociedad responsable, respetuosa y tolerante. Elementos necesarios para la construcción de una nueva cultura.

Camilo Sánchez Ortega,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL
Tramitación de Leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., 15 de agosto de 2000
Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 59 de 2000 Senado, *por medio de la cual se modifica el artículo 181 del Decreto 1344 del 4 de agosto de 1970 y el Decreto 1809 de 1990 Reforma 158, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Manuel Enríquez Rosero.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

De conformidad con el informe de la Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Sexta copia del mismo a la Imprenta Nacional de Colombia con el fin de que sea publicado en la **Gaceta Legislativa del Congreso**.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Mario Uribe Escobar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Manuel Enríquez Rosero.

PROYECTO DE LEY NUMERO 60 DE 2000 SENADO

por medio del cual se regula las inhabilidades de los miembros del Banco de la República y el régimen contractual aplicable.

Artículo 1°. Los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República quedarán inhabilitados para ejercer actividades políticas durante un año después de terminado su período.

Artículo 2°. Las inhabilidades de orden constitucional y legal de los Congresistas, se aplicarán igualmente a los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República.

Artículo 3°. En el evento de aspirar, uno de los miembros de la Banca Central, a ser elegido a través de elección popular, éste deberá renunciar un año antes de efectuado el correspondiente comicio electoral.

Artículo 4°. Estarán inhabilitados los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, el Ministro de Hacienda y el Director de Planeación Nacional, durante el año siguiente al vencimiento de su período o de ser presentada la renuncia, para ser integrantes del Fondo Monetario Internacional, del Banco Interamericano de Desarrollo y los diferentes bancos mundiales o entidades de carácter multilateral que hayan tenido relaciones con la Nación a nivel financiero.

Artículo 5°. La votación positiva o negativa de cada uno de los miembros de la Junta del Banco de la República, en relación con los proyectos macro económicos del país, deberán ser dados a conocer a la opinión pública.

Artículo 6°. El régimen de contratación aplicable por el Banco de la República será el consagrado en la Ley 80 de 1993, y en sus decretos reglamentarios, o la legislación que haga sus veces.

Artículo 7°. La Procuraduría General de la República, la Contraloría General de la Nación, y el Auditor General del Banco de la República, presentarán un informe anual sobre la gestión realizada por la Banca Central, ante las comisiones económicas de Senado y Cámara de Representantes, para el correspondiente debate y aprobación del informe anual del Banco de la República.

Artículo 8°. Esta ley rige a partir de su sanción y deroga todas las disposiciones contrarias.

Camilo Sánchez Ortega,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

En Colombia la autonomía orgánica del Banco de la República data del año 1923. Año en el cual se creó la Banca Central.

Desde sus inicios se le consideró un organismo autónomo de naturaleza especial, encargado de la emisión de la moneda legal y de regular la circulación monetaria, ajeno a cualquier influencia del Gobierno.

La Constitución de 1991 determinó que el Banco debe estar organizado como una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio y, su junta Directiva es la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia del Estado, conforme a las funciones que le asigna la ley.

Sin embargo, en los últimos años el Banco ha venido siendo utilizado por los miembros de la Junta Directiva y sus asesores como un Organismo para la culminación de aspiraciones políticas o laborales de carácter individualista. Quedando sujetas las decisiones básicas en la política económica del Estado a proyecciones personales ajenas a los principios que deben ser rectores en la prestación del servicio público.

Uno de los vacíos en nuestra Carta Magna es, el hecho de apreciar la ausencia total de controles a la dirección y el manejo de la Banca Central.

De esta forma, observamos como miembros de la Junta Directiva del Banco o funcionarios de la misma, inmediatamente después de terminado su período o de presentada la renuncia, inician sus programas electorales o pasan a obtener cargos en el sector financiero internacional.

Precisamente tomando en cuenta estas posibles irregularidades, la Constitución Política a través del artículo 209 inciso primero postula lo siguiente: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad,

mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”

La inhabilidad ha sido considerada como un estado de inconveniencia especial o de ciertas características personales de un individuo, que teniendo la capacidad no puede contratar o estar vinculado con la administración.

De acuerdo a la función armónica de la Banca Central con los demás organismos estatales, se hace necesario que exista una coherencia entre la política económica del Gobierno Nacional y el Banco de la República, sin perder con ello la autonomía que precisamente caracteriza a éste.

Es prioritario aclarar que los entes máximos encargados de estudiar, proponer y ejecutar las políticas económicas del país estén coordinados y no que cada uno de ellos tome un camino distinto, llevando al país a crisis tan graves como la actual.

La Constitución ha hecho de la Banca un organismo funcionalmente autónomo, pero no podemos dejar que esta autonomía lo convierta en un organismo anárquico e intocable.

Consagrar limitaciones y responsabilidades a los directivos de la Banca Central es sano para el país y para el pueblo colombiano, ya que son precisamente la clase popular y su presupuesto, objeto de las medidas económicas adoptadas, *vr gr.*, el salario mínimo fue determinado a principios del año basados en una inflación proyectada del 16% y hoy en día se ajusta una inflación del 20.7%, demuestran así gran responsabilidad e incompetencia los miembros asesores del Banco para el manejo de la política económica.

Fuera de lo anterior, se ha venido utilizando este organismo para la culminación de aspiraciones políticas individualistas, olvidando así principios fundamentales que deben ser rectores en la prestación del servicio público; desconociendo derechos que le pertenecen a un pueblo siendo sacrificados por proyecciones ajenas a las de un servidor del Estado en pro del bienestar común.

En este orden de ideas, se hace inminente y necesario crear las limitantes constitucionales pertinentes que colaboren con un mejor y mayor control de la prestación del servicio de los integrantes de la Banca Central.

Camilo Sánchez Ortega,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA**SECRETARIA GENERAL****Tramitación de Leyes**

Santa Fe de Bogotá, D. C., 15 de agosto de 2000

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 60 de 2000 Senado, *por medio de la cual se regula las inhabilidades de los miembros del Banco de la República y el régimen contractual aplicable*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Manuel Enríquez Rosero.

**PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA**

De conformidad con el informe de la Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión copia del mismo a la Imprenta Nacional de Colombia con el fin de que sea publicado en la ***Gaceta Legislativa del Congreso.***

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Mario Uribe Escobar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Manuel Enríquez Rosero.

PROYECTO DE LEY NUMERO 61 DE 2000 SENADO

por medio de la cual se regula la publicación de las encuestas.

Artículo 1°. Los resultados que generen las empresas cuya actividad sea la de recaudar encuestas en relación con preferencias de orden electoral, podrán publicar sus datos hasta treinta días antes del día de la respectiva elección.

Estas empresas tendrán facultad para realizar encuestas a particulares, movimientos y partidos políticos hasta el último momento, pero no podrán ser divulgados por ningún medio a la opinión pública.

Artículo 2°. Las empresas encuestadoras deberán contar con una auditoria externa que supervise y controle la toma de muestras, la ficha técnica y los resultados, toda vez que estén dirigidos a informar preferencias del orden electoral.

Artículo 3°. Las encuestas no podrán ser publicadas en forma parcial.

Artículo 4°. Las empresas encuestadoras que no cumplan con los artículos 1°, 2° y 3° de la presente ley, serán sancionadas con multa de cien a mil salarios mínimos mensuales, de acuerdo a la falta o a la repetición de las mismas.

Artículo 5°. Esta ley rige a partir de su sanción y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Camilo Sánchez Ortega,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Quiero iniciar recordando que la libertad es el derecho de la persona a pensar y actuar como la desee, siempre que no dañe a nadie al hacerlo.

Como bien es sabido, el poder de esta nueva era lo detentan quienes suministran y manejan la información.

Los servicios de comunicación hoy dominan la economía a nivel mundial. Solo es necesario observar la vasta gama de medios y aparatos que invaden los mercados encaminados a las telecomunicaciones y a la informática.

La información es cada día más universal e instantánea.

Las consecuencias de esta revolución informática que ha transformado al mundo contemporáneo, trae evidentes beneficios políticos a una sociedad mejor informada, lo cual contribuye al pluralismo y a la democracia.

Sin embargo, es bastante preocupante el contenido de la información que llega a manos del ciudadano: ¿Cómo evitar el subjetivismo y la manipulación de masas?

No es necesario hacer profundos análisis para sostener que la información incide en las costumbres y en el comportamiento humano de los informados.

Hoy las personas que tienen en sus manos el poder informar, son líderes de la sociedad civil que tiene la responsabilidad de convocar, orientar y servir a la comunidad.

No podemos permitir que la democracia y la opinión puedan ser manipuladas simplemente por tener la mayor cantidad de recursos. Por eso se dice que quien gana las encuestas es quien las paga.

El derecho a la libertad de opinión y de información debe partir del derecho que tiene el público de exigir que esta sea oportuna, completa y verídica.

Ahora bien, el papel que juegan las empresas encuestadoras del mercado es fundamental a nivel político. EL sondeo efectuado en épocas electorales es básico ya que representan una válida herramienta de canalización de la opinión pública y de las tendencias del ciudadano.

En la practica colaboran para el conocimiento del elector de la competencia y de su entorno.

Sin embargo al encontrarse esta actividad desprovista de toda regulación legal y de cualquier clase de control al interior de las empresas cuya actividad sea dirigida a efectuar encuestas, haciendo excepción de lo ordenado a través del artículo 30 de la Ley 130 de 1994. Estatuto Básico de Partidos y Movimientos Políticos, se convierten estos instrumentos en elementos son de gran peligrosidad, precisamente por el poder que detentan y la posible manipulación que le puedan dar a la información.

Resulta bastante extraño observar que legalmente solo contamos con el artículo mencionado, que señala el debido uso de la ficha técnica al publicar los resultados de las encuestas realizadas por estas empresas, y fuera de ello no sean más los parámetros y presupuestos legales para una actividad de tal importancia en la vida política de la Nación.

Solamente uno ha sido el foro organizado el 31 de julio de 1998, por la revista Publicidad y Mercadeo, mediante el cual se debatió si servían o no las ¿encuestas? precisamente a raíz de las grandes diferencias entre los resultados pronosticados por las empresas, y los resultados finalmente obtenidos.

El ciudadano común, célula de nuestra sociedad, recibe mensajes hasta minutos antes del escrutinio general, y son estos efectuados sin el menor límite ni vigilancia.

Son cuantiosos los votos que no toman en cuenta los logros ni los programas, sino el índice de preferencias que resultan de las encuestas.

Es el elector el realmente afectado por una información desprovista de control y de paso la democracia, ya que los votantes sin una preferencia definida son vulnerables y terminan siendo influenciados por este tipo de apresurados e improvisados escrutinios privados.

En Colombia por ser un país pobre, el único medio que tiene el ciudadano para hacerse sentir y buscar un mejor vivir es el voto. Por lo mismo, la gente no quiere perderlo y siempre busca irse con el ganador. Esto hace que las encuestas sean un instrumento muy influenciados por este tipo de apresurados e improvisados escrutinios privados.

Por lo anterior, considero no solo conveniente sino necesario velar por evitar que se contaminen las encuestas y poner límites al desarrollo de una actividad potencialmente peligrosa, que llega a ser decisiva en las directrices de una Nación democrática como la nuestra.

De igual forma informo a ustedes que a lo largo del trámite legislativo, iré complementando este proyecto, a medida que nos sea llegada información sobre el manejo de las encuestas a nivel internacional.

Camilo Sánchez Ortega,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., 15 de agosto de 2000

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 61 de 2000 Senado, *por medio de la cual se regula la publicación de las encuestas*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Manuel Enríquez Rosero.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

De conformidad con el informe de la Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Sexta copia del mismo a la Imprenta Nacional de Colombia con el fin de que sea publicado en la **Gaceta Legislativa del Congreso**.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Mario Uribe Escobar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Manuel Enríquez Rosero.

PROYECTO DE LEY NUMERO 62 DE 2000 SENADO

por medio de la cual se modifica el artículo 30 de la Ley 105 de 1993.

Artículo 1°. Toda carretera que sea construida a través de contrato de concesión y la recuperación de la inversión se haga por medio del cobro de peajes no podrá generar el cobro de impuesto de valorización a los contribuyentes.

Artículo 2°. Las nuevas carreteras construidas ya sea por media de concesión o por obra estatal, no podrán instalar peajes dentro de una longitud de cobertura mínima de 50 kilómetros.

Artículo 3°. Esta ley rige a partir de su sanción y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Camilo Sánchez Ortega,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La presentación de este proyecto de ley tiene como fin evitar los abusos cometidos a los propietarios de predios rurales adyacentes a las vías en construcción, con el pago de impuestos de valorización por carreteras que son construidas a través de los contratos de concesión, en los cuales la recuperación de la inversión se hace por medio del cobro de las tarifas de peaje, no siendo necesario el pago de un impuesto adicional que contribuya a ellas.

Aunque parezca la concesión un instrumento reciente en Colombia esta actividad ha estado relacionada, con el desarrollo del país a través de la historia, es así como los españoles utilizaron esta figura desde el siglo XIII, como un “privilegio” que otorgaba el príncipe a un particular, por medio del cual se concedía una mina, o tierras, o caminos, bajo la condición de disfrutarlas, laborarlas, permutarlas, darlas en herencia, a cambio del pago de una regalía al rey.

Posteriormente, a lo largo del período republicano, la concesión fue un mecanismo bastante utilizado especialmente en las obras públicas y en la explotación petrolera.

Luego, tras siglos de ser abandonada, ha sido retomada con el fin de ser medio de progreso y reconstrucción de la infraestructura social.

Por lo tanto, la evolución del antiguo derecho español de minas hasta su aplicación hoy en día, presenta algunas variaciones enfocadas principalmente a su finalidad. Mientras fue implementada a principios del siglo XIII con el fin de la explotación de las riquezas, hoy en día es medio de progreso y desarrollo para la Nación.

De los acontecimientos históricos concluimos, que se hace necesario considerar legalmente algunas **limitantes** en cuanto a la financiación de los proyectos de construcción de la red vial nacional, en donde la valorización y el cobro de las tarifas de peaje deben ser excluyente una de otra, precisamente para que el fin sea el progreso y el desarrollo del pueblo y no el enriquecimiento de las empresas privadas de concesión.

Los campesinos han sido los más golpeados con los problemas económicos que hoy enfrenta nuestro país. Es injusto que además tengan que cargar con el pago de impuestos gravosos por la construcción de las carreteras.

Consideramos que de aumentar los costos pactados en los contratos de concesión, estos no deben ser asumidos por los contribuyentes, ya que en la actualidad la construcción, rehabilitación y mantenimiento de las vías cuenta entre otras, con las siguientes formas de financiación: la sobretasa a la gasolina y el ACPM, parte del impuesto de renta, el impuesto de rodamiento y los peajes, esta última figura como recuperación de la inversión hecha por el concesionario. Los cuales son aportados del dinero que conforma la canasta familiar de la población.

Si a esto le sumamos que la comercialización de los productos alimenticios y en general los de primera necesidad son precisamente transportados a través de las vías cuenta entre otras, con las siguientes formas de financiación: la sobretasa a la gasolina y el ACPM, parte del impuesto de renta, el impuesto de rodamiento y los peajes, esta última figura como recuperación de la inversión hecha por el concesionario. Los cuales son aportados del dinero que conforma la canasta familiar de la población.

Si a esto le sumamos que la comercialización de los productos alimenticios y en general los de primera necesidad son precisamente transportados a través de las vías terrestres del país, no es difícil concluir que entre más número de peajes se encuentran en estos trayectos, los precios de tales alimentos subirán indefectiblemente, ya que el campesino, o los proveedores de éstos difícilmente pueden asumir los menciona-

dos costos. Por lo anterior, resulta un imposible combatir la inflación en los productos que integran la canasta familiar, sino limitamos los costos que tiene el transporte y comercialización de los mismos.

En este orden de ideas, se hace necesario limitar el número de peajes en la vía, ya que de igual forma se llegan a cometer graves abusos con excesivas casetas de peaje, haciendo no solo intransitable las nuevas carreteras, sino incrementando el valor de los productos de primera necesidad.

Camilo Sánchez Ortega,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL
Tramitación de Leyes

Santa Fe Bogotá, D. C., 15 de agosto de 2000
Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 62 de 2000 Senado, *por medio de la cual se modifica el artículo 30 de la Ley 105 de 1993*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente.

El Secretario General del honorable Senado de la República,
Manuel Enríquez Rosero.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

De conformidad con el informe de la Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Sexta copia del mismo a la Imprenta Nacional de Colombia con el fin de que sea publicado en la **Gaceta Legislativa del Congreso**.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,
Mario Uribe Escobar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,
Manuel Enríquez Rosero.

CONTENIDO

Gaceta número 325 - Miércoles 16 de agosto de 2000	
SENADO DE LA REPUBLICA	
PROYECTOS DE LEY	
	Págs.
Proyecto de ley número 56 de 2000 Senado, por medio de la cual se crean las Escuelas de Liderazgo para Mujeres	1
Proyecto de ley número 57 de 2000 Senado, por la cual se adiciona y reforma la Ley 134 de 1994 y se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana	3
Proyecto de ley número 58 de 2000 Senado, por la cual se reforma la Ley 131 de 1994, por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones.....	12
Proyecto de ley número 59 de 2000 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 181 del Decreto 1344 del 4 de agosto de 1970 y el Decreto 1809 de 1990 Reforma 158.....	12
Proyecto de ley número 60 de 2000 Senado, por medio del cual se regula las inhabilidades de los miembros del Banco de la República y el régimen contractual aplicable	14
Proyecto de ley número 61 de 2000 Senado, por medio de la cual se regula la publicación de las encuestas	15
Proyecto de ley número 62 de 2000 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 30 de la Ley 105 de 1993	15