



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - N° 649

Bogotá, D. C., martes, 27 de agosto de 2013

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 08 DE 2013 SENADO

*por medio del cual se modifican los artículos 303 y 314 de la Constitución Política ampliando el periodo de mandato para Gobernadores y Alcaldes a seis (6) años.*

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 303 de la Constitución Política quedará así:

“ARTÍCULO 303. En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos popularmente para períodos institucionales de seis (6) años y no podrán ser reelegidos para el período siguiente.

La ley fijará las calidades, requisitos, inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores; reglamentará su elección; determinará sus faltas absolutas y temporales; y la forma de llenar estas últimas y dictará las demás disposiciones necesarias para el normal desempeño de sus cargos.

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá gobernador para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el Presidente de la República designará un Gobernador para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el gobernador elegido”.

Artículo 2°. El artículo 314 de la Constitución Política quedará así:

“ARTÍCULO 314. En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de seis (6) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente.

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el gobernador designará un alcalde para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido.

El presidente y los gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes.

La ley establecerá las sanciones a que hubiere lugar por el ejercicio indebido de esta atribución”.

Artículo 3°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio del siguiente tenor:

**Artículo transitorio 68.** Todos los Alcaldes y Gobernadores que hayan iniciado el periodo de su mandato antes de la vigencia del presente acto legislativo, lo ejercerá hasta el 31 de diciembre de 2017.

Igualmente, los Gobernadores o Alcaldes que asuman el mandato con posterioridad a la vigencia del presente acto legislativo de manera atípica, serán elegidos por el periodo restante hasta el 31 de diciembre de 2017.

En todo caso, el último domingo del mes de octubre del año 2017, se elegirán alcaldes y Gobernadores para todos los municipios, distritos y

departamentos del país, para períodos institucionales de seis (6) años, que se iniciarán el 1° de enero del año 2018.

Artículo 4°. *Vigencia y derogatorias.* El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación, cobijando a los actuales mandatarios locales y regionales, sean estos Gobernadores o Alcaldes, prorrogándose su actual periodo por dos (2) años más, hasta el 31 de diciembre de 2017.



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con la expedición de la Constitución de 1991 y el advenimiento de una democracia con mayores garantías participativas, se transformó el sistema centralista que venía operando en un sistema descentralizado, con una relación horizontal entre el gobernante del Estado y los demás gobernantes que actúan en cada una de las regiones y localidades y que permiten que el poder que ha de ejercer cada uno de los mandatarios en su comunidad, haya de ser conforme a las necesidades de cada región, que cuente con la inmediatez administrativa y política para el desarrollo de cada comunidad, constituyéndose el liderazgo y el poder descentralizado en la mejor herramienta no solo para la verdadera autonomía de los pueblos, sino para la generación de políticas públicas que respondan a las realidades sociales de cada comunidad.

### Fortalecimiento de la descentralización en Colombia

Con un sistema descentralizado, son entonces los Gobernadores y Alcaldes, mandatarios regionales y locales los encargados en primera instancia de la protección y garantía de los derechos fundamentales, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de la política pública, el direccionamiento administrativo y político hacia el desarrollo humano y la puesta en marcha de la institucionalidad descentralizada para las grandes transformaciones sociales, pues es en el ámbito regional y local, en donde se funden los cimientos de la democracia participativa.

En tal sentido resulta pertinente que el Congreso de la República entre a evaluar el fortalecimiento constitucional que a través de diferentes reformas ha de entregarle el cuerpo legislativo al sistema descentralizado en Colombia, con el único propósito de darle herramientas más sólidas para que en el plano regional y local, el mejoramiento en la calidad de vida, el desarrollo, la competitividad, la erradicación de la pobreza e inequidad, tengan eficacia y eficiencia, dejen de ser respuestas coyunturales, y pasen a consolidarse como la más

importante puesta en marcha de la democracia a largo plazo, en donde los planes y programas gubernamentales tengan continuidad una vez reflejen el sentir ciudadano y entreguen el desarrollo regional y local necesario.

### La verdadera autonomía política y administrativa

Las entidades jurídicas de los órganos descentralizados, la autonomía patrimonial y administrativa, necesitan que a la luz del sistema constitucional de tipo abierto como el Colombiano, la institución con mayor representación democrática a nivel nacional y regional, haya de entrar a estudiar la propuesta que en esta ocasión pretende entregarle a los Alcaldes y Gobernadores mayor tiempo para la continuidad del ejercicio político y mandato ciudadano entregado en las urnas de manera democrática. Cuatro (4) años para implementar planes y programas de desarrollo en municipios y departamentos, implican que las políticas públicas que se implementan para la garantía y protección de los derechos de los conciudadanos no tengan continuidad, no se den procesos de transformación social permanentes, a largo plazo y que dada la naturaleza de ciertos derechos fundamentales como la educación, la salud, la seguridad alimentaria, necesitan procesos que pese a su intensidad y ejecución diaria tengan permanencia para el logro a diferente escala de objetivos de desarrollo humano.

### • De la viabilidad constitucional de la ampliación del periodo en el sistema normativo colombiano

Cabe resaltar que la consulta y articulación con los postulados, filosofía y espíritu normativo, de la Constitución Política, del sistema de valores, de las entidades jurídicas, del sistema de pesos y contrapesos, no ocasiona ninguna fricción con la propuesta aquí contenida, contrario a ello, busca garantizar los principios del sistema democrático, que en los términos del profesor doctor Jorge Carpiño, a la hora de caracterizar las verdaderas democracias, el mandato y el ejercicio del poder político "...responde no solo a un modelo electoral frente a los gobernantes, sino a una periodicidad del ejercicio del mandato, que implica la distribución del poder con competencias propias y el equilibrio de los mismos, con plena vigencia de los Derechos Humanos reconocidos directa o indirectamente por los Estados".

### Fortalecimiento de la democracia

El ejercicio del mandato ciudadano por el gobernante responde a la teoría de la legitimidad democrática sostenida por Didier, quien ha analizado dos tipos de legitimidad democrática, legitimidad de entrada que se entrega en la manifestación de la voluntad de elegir un gobernante a través del voto, que es el primer paso para la real implementación de un programa o plan de gobierno, y una legitimidad de salida, a cargo del gobernado o administrado que en un sistema electoral como

el colombiano realiza el elector, sobre el grado de satisfacción y respaldo a la forma como se ejerce el mandato popular en la administración. En cada una de estas dos vías han recaen los fundamentos de la eficacia y eficiencia de la gestión pública, de la necesidad de división del poder, y del equilibrio entre los mismos, con la materialización del sistema de pesos y contrapesos, confiando a los legisladores, los intereses generales de la Nación, que a través del tiempo y del ejercicio del control social y político, aunado al institucional, hacen que una política pública no solo pueda ser verdaderamente evaluada, sino que previo a ello haya viabilidad en el cumplimiento de los objetivos y metas para los que fue pensada.

Varias experiencias se han vivido a lo largo y ancho de la nación, en donde diversas y adecuadas propuestas del gobernante han iniciado e implementado programas cuyos resultados solo han de medirse en el tiempo, pues responden a diferentes y escalonados procesos de consolidación, no solo por la aceptación e inclusión del programa por parte de los ciudadanos, sino porque en aristas fundamentales para el desarrollo humano de un pueblo, como lo es la educación y la seguridad alimentaria, por mencionar dos de los muchos ejemplos, se necesita transformación social con empoderamiento, concientización, pertinencia, promoción, estructura institucional, que sólo es posible en periodos importantes de tiempo.

Las coyunturas políticas exigen en la competencia electoral que los candidatos tengan presente simplemente cambios abiertos y latentes al gobierno de turno, que pueden hacer más álgido el debate público, pero no siempre más benéfico para la colectividad, pues la continuidad y permanencia de esos programas que inician para las mejores y más grandes transformaciones sociales quedan al momento de cambiar de gobernante a mitad, generando un desgaste institucional que administrativa y presupuestalmente le cuesta demasiado a los departamentos y municipios.

Entregarle un periodo para el ejercicio del mandato popular a un gobernante por seis (6) años, no es más que darle un tiempo necesario para la puesta en marcha de su programa de gobierno, y sin que ello desfigure la herramienta de control social e institucional a su ejercicio administrativo y político, pues tanto las opciones revocatorias, como las demás que se han implementado constitucional y legalmente le dan cuerpo y sentido a la denominada por Diddier “Legitimidad de salida”.

Ya los postulados de Madison en su compendio de escritos “El Federalista”, concibió la eficiencia de la gestión pública en el respeto por la división de poderes, el ejercicio del control social y el mayor grado de participación ciudadana, siendo dichos postulados respetados e incluyentes de esta propuesta, en la que la materialización de la

política pública, la medición de sus resultados, la continuidad y permanencia de los beneficios sobre la comunidad, han de tener una mínima garantía en el tiempo.

El sistema de “cheks and balances” como lo explica Jurgen Habermas permite al legislativo actuar como motor de la democracia<sup>1</sup>, pudiendo sostener la necesidad de que las democracias mantengan pesos y contrapesos, para llegar al verdadero equilibrio en el ejercicio del poder de representación, y dada la naturaleza de la presente propuesta la ampliación del periodo de mandato para alcaldes y gobernadores a seis (6) años, teniendo en cuenta que no aplica la figura de la reelección, hace evidente la existencia material del principio de “Alternancia” del poder, primordial en las democracias, sin que con la inexistencia de la reelección se afecte la continuidad legítima de las mejores políticas públicas encaminadas al desarrollo de los pueblos, la garantía de sus derechos y la promoción de cada sociedad.

Si bien es cierto en varios países del mundo aún existen periodicidades cortas de tres (3) y cuatro (4) años, también lo es que las más eficientes administraciones han dado cuenta del fenómeno de la reelección para darle continuidad en el poder al gobernante que ha satisfecho las expectativas ciudadanas de quienes lo eligieron, tal es el caso de ciudades tan importantes en el mundo como New York, en donde para citar un ejemplo, el señor Rudolph Giuliani elegido en 1993 como alcalde de esta gran ciudad y tras su política de seguridad, lucha contra el crimen y fortalecimiento en la educación logró avanzar en la puesta en marcha de una política pública que garantizara esos derechos en la población, consiguiendo esa puesta en marcha en un primer mandato y reelegido para un segundo periodo logró darle continuidad a su programa de gobierno. Siendo necesario un periodo de más de cuatro (4), con él mismo lo sostuvo para reflejar verdaderos resultados en políticas públicas gubernamentales, que no deben ser nunca coyunturales, sino estructurales.

#### • Contenido de la propuesta de reforma constitucional

La propuesta aquí consignada pretende elevar a seis (6) años el periodo de mandato para los Gobernadores y Alcaldes, siendo esta figura la apuesta necesaria por la descentralización y la eficiencia administrativa.

El proyecto de Acto Legislativo contiene 4 artículos a través de los cuales se modifica el actual régimen departamental y municipal en lo que tiene que ver con el periodo para el cual se eligen a Gobernadores y Alcaldes.

<sup>1</sup> Jurgen Habermas. La democracia deliberativa en el análisis del sistema representativo.

En ese orden de ideas se modifica el artículo 303 constitucional que establece el periodo de los Gobernadores en cuatro (4) años, por seis (6) años. Y el artículo 314 constitucional que establece el periodo para los gobernadores en cuatro (4) años por seis (6).

En el mismo sentido se establece un artículo nuevo transitorio en la constitución en el cual se define que dicha reforma en la periodicidad del mandato de los gobernadores y alcaldes se aplicará desde la fecha de vigencia del acto legislativo, lo que implica que todos los alcaldes y gobernadores que hayan iniciado el periodo de su mandato antes de la vigencia del presente acto legislativo, lo ejercerán hasta el 31 de diciembre de 2017. Y los Gobernadores o Alcaldes que asuman el mandato con posterioridad a la vigencia del presente acto legislativo de manera atípica, serán elegidos por el periodo restante hasta el 31 de diciembre de 2017.

Se establece igualmente que “En todo caso, el último domingo del mes de octubre del año 2017, se elegirán alcaldes y gobernadores para todos los municipio distritos y departamentos del país, para períodos institucionales de seis (6) años, que se iniciarán el 1° de enero del año 2018”.

En consecuencia y de acuerdo a los postulados constitucionales de participación ciudadana, democracia representativa, descentralización política, dejamos consideración del honorable Congreso de la República el presente Proyecto de Acto legislativo y solicitamos el respaldo democrático del legislativo para la aprobación de esta, gran reforma constitucional.

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL  
(Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 27 del mes de agosto del año 2013 se radicó en este Despacho el Proyecto de acto legislativo número 08, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por honorables Senadores Roy Barreras, Carlos Osorio, Eduardo Crissien, Karime Mota, Maritza Martínez y otros.

El Secretario General,  
Gregorio Eljach Pacheco.

Bogotá, D. C., agosto 27 de 2013.

Honorable Senador:

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS

Presidente Senado de la República

Doctor:

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General Senado de la República

**Asunto:** Radicación **Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2013 Senado**, por medio del cual se modifican los artículos 303 y 314 de la Constitución Política ampliando el periodo de mandato para Gobernadores y Alcaldes a seis (6) años”.

Nos permitimos presentar ante el honorable Congreso de la República de Colombia el siguiente Proyecto de Acto Legislativo, por medio del cual se modifican los artículos 303 y 314 de la Constitución Política ampliando el periodo de mandato para gobernadores y alcaldes a seis (6) años”.

En consecuencia, los abajo firmantes, dejamos en consideración del honorable Congreso el proyecto de Acto Legislativo de la referencia, en los términos de la exposición de motivos y en ejercicio de las facultades constitucionales y legales de la Ley 5ª de 1992 “Reglamento Interno del Congreso”, para efectos de su publicación, asignación y correspondiente trámite legislativo.

\* \* \*

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 27 de agosto de 2013

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de acto legislativo número 08 de 2013 Senado, por medio del cual se modifican los artículos 303 y 314 de la Constitución Política ampliando el periodo de mandato para Gobernadores y Alcaldes a seis (6) años”, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por los honorables Senadores: Roy Barreras, Karime Mota, Maritza Martínez, Carlos Soto, y los honorables Representantes Carlos Osorio, Eduardo Crissien, Miguel Amin Escaf, Jhon Jairo Cárdenas, Sandra Villadiego. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Acto Legislativo,

es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de Ley.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., agosto 27 de 2013

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el Proyecto de Acto Legislativo de la referencia a la Comisión Primera Constitucional 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,

*Juan Fernando Cristo Bustos.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA  
NÚMERO 67 DE 2013 SENADO**

*por la cual se dictan medidas en relación con los mecanismos de participación ciudadana.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Los referendos no podrán realizarse el mismo día en el que se adelante cualquier elección. Estos solo se podrán realizar quince (15) días antes o después de cualquier elección.

Artículo 2°. Los referendos aprobatorios de acuerdos de paz no podrán realizarse el mismo día en el que se adelante cualquier elección. Estos solo se podrán realizar quince (15) días antes o después de cualquier elección.

Artículo 3°. Las consultas populares no podrán realizarse el mismo día en el que se adelante cualquier elección. Estos solo se podrán realizar quince (15) días antes o después de cualquier elección.

Artículo 4°. La consulta popular de acuerdos de paz no podrá realizarse el mismo día en el que se adelante cualquier elección. Estos solo se podrán realizar quince (15) días antes o después de cualquier elección.

Artículo 5°. Los plebiscitos no podrán realizarse el mismo día en el que se adelante cualquier elección. Estos solo se podrán realizar quince (15) días antes o después de cualquier elección.

Artículo 6°. Los plebiscitos aprobatorios de acuerdos de paz no podrán realizarse el mismo día en el que se adelante cualquier elección. Estos solo se podrán realizar quince (15) días antes o después de cualquier elección.

Artículo 7°. El Gobierno Nacional garantizará el acceso democrático a los medios oficiales de comunicación en condiciones equitativas para quienes apoyen o controvertan los contenidos incorporados en los textos o decisiones sometidas a consideración del pueblo, en desarrollo de cualquier mecanismo de participación ciudadana.

Artículo 8°. La votación de referendos, consultas y convocatorias a una Asamblea Constituyente no podrán ser anteriores a treinta (30) días, ni posteriores a seis (6) meses, de la fecha de publicación del decreto que la convoque.

Artículo 9°. La divulgación del temario de los referendos y consultas deberá ser publicada un mes antes de la radicación del respectivo proyecto de ley en el Congreso de la República.

Artículo 10. El Consejo Nacional Electoral establecerá las reglas de financiación de las campañas que apoyen o controvertan los contenidos incorporados a cualquier mecanismo de participación ciudadana.

Artículo 11. Los artículos 2°, 4° y 6° de la presente ley, aprobatorios de acuerdos de paz procederán siempre y cuando preceda la dejación de las armas, la desvinculación de los menores de edad reclutados ilícitamente que se encuentren en poder de los grupos armados al margen de la ley, la liberación de los secuestrados y se haga expresa voluntad de reconocimiento de responsabilidad, contribución al esclarecimiento de la verdad y a reparación integral de las víctimas.

Artículo 12. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

*Juan Lozano Ramírez,*

Senador de la República.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Se radica este proyecto en la medida en que se ha generado una coyuntura particular nacida de la decisión política del Gobierno Nacional y la Mesa de Unidad Nacional, de alterar el artículo estatutario 39 de la Ley 134 de 1994, según el cual la votación de un referendo no podrá coincidir con ningún otro acto electoral. Este artículo que se desprende de una interpretación sistemática de la Constitución en el marco de los principios de reforma a la Carta Política, es de importancia manifiesta puesto que obedece a la libertad que tiene el elector de votar positiva o negativamente el cuestionario puesto a su decisión.

Es necesario que si se llegare a un acuerdo con los grupos armados en la Habana-Cuba- estos sean refrendados por el pueblo Colombiano. La necesidad refrendatoria de ninguna manera implica una aceptación anticipada de tales acuerdos finalmente es la ciudadanía la que debe decidir sobre temas de trascendencia histórica para la Nación.

Sin embargo mezclar temas electorales, proselitistas, que implican la facultad y el derecho de

elegir, con temas densos, de definición normativa que implican la facultad y el derecho a decidir por parte de los colombianos, es altamente inconveniente y jurídicamente inconstitucional.

Mezclar armas y paz con agitación proselitista es dañino.

Las elecciones presidenciales o parlamentarias dan paso al proselitismo político donde se busca que los colombianos apoyen unos candidatos en cambio los mecanismos de participación buscan aprobar unas reglas generales que se extienden en el tiempo y quedan marcadas en la historia jurídica del país y en las funciones de las instituciones y del que hacer del Estado.

La concurrencia de los dos procesos electorales abre la puerta para que el proceso de paz se diluya en proselitismos políticos que sirven a los candidatos que buscan votos. En el mismo sentido, la coincidencia de los procesos de elección de representación política con una decisión de una norma constitucional lleva al elector a la confusión e impide un debate sereno, consciente, profundo y eficiente sobre los efectos que una norma tenga para la nación hacia el futuro. El voto para elegir ha de ser intocable, intangible y no puede ser influido, condicionado, determinado o alterado por un proceso distinto. Eso es lo que ha querido el constituyente.

Por ello los mecanismos refrendatorios del proceso de paz y en general todos y cada uno de los temas referentes a la paz deben estar libres de cualquier tinte de proselitismo electoral de coyuntura.

Los mecanismos de participación ciudadana fueron incluidos en el texto constitucional con el fin de que la ciudadanía participara de manera directa y libre de las decisiones estatales.

La importancia del referendo radica en que las normas sometidas al escrutinio del pueblo tienen una fuerza jurídica de especial importancia en tanto son emanadas del pueblo mismo como actor activo y principal de la democracia, sin que sus decisiones sean determinadas por delegados. Así lo entendió el constituyente del 1991 cuando construyó los mecanismos de reforma de la Constitución.

Pero no es el único mecanismo. En efecto bajo el Título XIII de la Constitución Nacional el constituyente plasmó las formas mediante las cuales la constitución podría ser reformada y dio varios aspectos que deben ser tenidos en cuenta para reformar la constitución y para la participación ciudadana, los cuales deben ser observados de manera sistemática pues comprenden las garantías para que el espíritu constitucional inicial no se alterado.

En particular el artículo 378 superior consagró los requisitos particulares que se deben observar para modificar la constitución mediante referendo así:

**Artículo 378.** *Por iniciativa del Gobierno o de los ciudadanos en las condiciones del artículo 155, el Congreso, mediante ley que requiera*

*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 qué votan positivamente y qué 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 integren el censo electoral.*

Como se observa, de la norma superior el constituyente dio especial importancia a la libertad que debe tener el elector al momento de decidir sobre si aprueba o no la norma puesta a su disposición. La explicación de libertad del elector no sólo comprende el contenido de las preguntas que se sometan a escrutinio, sino que también involucra la posibilidad de que el elector tenga los suficientes argumentos que le permitan tomar la decisión que más se ajuste a su pensamiento y fundamente su decisión alejada de ligerezas o presiones de cualquier naturaleza.

Por lo anterior, la finalidad del artículo 378 de la Constitución Nacional es inequívoca y directa al mencionar que el referendo para reformar la Carta Política debe ser presentado al pueblo colombiano de manera que éste pueda escoger libremente el temario del articulado, sin que se considere otro tipo de expresión popular que pueda influir, disminuir o subyugar sus posiciones o su pensamiento.

Por ello, es necesario entonces que la fecha en la cual el pueblo sea convocado a tomar una decisión de particular trascendencia para la vida nacional no concorra con otra decisión de carácter electoral, pues esta concurrencia podría influir en uno u otro sentido. De igual manera los candidatos a elecciones populares podrían encontrar en el mecanismo de participación una ruta electoral que contraría la esencia de la consulta normativa, pues existe una gran diferencia entre los procesos decisorios directos del pueblo colombiano donde los electores inciden directa y significativamente en el rumbo de sus vidas y otra son los procesos electorales propios de la democracia representativa, donde en la práctica los sufragantes deciden la persona que los representa ante las instituciones del Estado.

En este orden de ideas, la democracia participativa y la democracia representativa son dos conceptos que aunque no se contraponen el uno al otro, si son diferentes de cara a los electores e implican derechos y funciones distintas. Pues una cosa es análisis que hace el elector sobre una determinada norma que regirá sus vidas permanentemente y otra es el ejercicio político que hace con respecto a la conveniencia y preferencia de candidatos. Dos cosas que no pueden hacerse el mismo día puesto que desnaturalizaría la condición del referendo trasladándola a una aceptación

o negación de una política gubernamental propia de un tipo constitucional de participación ciudadana plebiscitaria.

La libertad de que trata la Constitución en materia de referendo es absoluta y no se puede ver coartada de manera alguna. El hecho de concurrir a dos llamados en el mismo día amenaza dicha libertad.

Al respecto la Corte Constitucional ha indicado que las herramientas constitucionales que permiten modificar la Constitución deben ser evaluadas de manera integral y sistemática pues todas las reglas buscan el amparo de la normatividad superior que regirá nuestros destinos.

Por otra parte en sentencia de revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 92/1992 Senado - 282/1993 Cámara, “por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”.<sup>1</sup> Hoy convertido en la Ley 134 de 1994 y que pretende modificar por el Gobierno Nacional, la Corte Constitucional fue bastante clara en mencionar que la restricción normativa obedecía al otorgamiento que hace el legislador de más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de participación ciudadana, con los siguientes términos:

*“4.7 Por su parte, el artículo 39 señala que el referendo se deberá realizar dentro de los seis (6) meses siguientes a la presentación de la solicitud, y la votación no podrá coincidir con ningún otro acto electoral.*

**Lo anterior pretende, como así lo quiso el Constituyente de 1991, que no se desvíe la atención del debate en torno a la aprobación o derogación de una ley o de un acto legislativo, con la realización de otro acto de carácter electoral.**

*Esta norma reproduce en parte, el contenido del artículo 377 de la Constitución Política, que dispone que el referendo constitucional deberá realizarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación del acto legislativo. De otra parte, no obstante que la Constitución no consagra en forma expresa respecto de la convocatoria a referendo la prohibición de que coincida con otra elección, como sí lo hace en su artículo 104 en relación con la consulta del orden nacional, juzga la Corte que ella encuadra en la competencia que el Constituyente confirió al legislador en el artículo 258 de la Carta Política, para implantar mediante ley, mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho en cabeza de todo ciudadano.*

*4.8 El artículo 40 establece que las campañas de los procesos de participación ciudadana finalizarán a las doce de la noche (12:00 p. m.) del día anterior al señalado para la votación.*

*Esta norma, expedida en desarrollo de la facultad del legislador para regular y desarrollar*

*aquellos aspectos concernientes a los mecanismos de votación, tiene como finalidad darle al elector la posibilidad de tomar una decisión tranquila y conciente, (SIC) sin que el día de la votación se vea posiblemente “intimidado” y presionado por la información de las distintas campañas. Por lo tanto, ella se orienta a rodear al proceso decisorio del clima propicio para que el ciudadano haga una elección libre.*

Como se observa de la jurisprudencia transcrita, la posibilidad de realizar un referendo en la misma fecha de una elección, contradice la finalidad que la propia constitución buscó con la redacción de su Título XIII, en la medida en que la concurrencia de dos fenómenos electorales tan disímiles entre sí misma la posibilidad de debate, restringe las garantías del libre ejercicio de participación ciudadana, confunde al elector, plebiscita el referendo, convierte la discusión académica en proselitismo político y traslada una decisión jurídica con efectos atempore e indefinidos en apoyo a políticas circunstanciales, coyunturales y temporales.

Finalmente, el mecanismo refrendatorio debe garantizar que no se presente proselitismo armado. La propuesta del Gobierno y la Unidad Nacional lo habilita. Es inconveniente por obvias razones y además inconstitucional, pues ya el marco constitucional para la paz estableció la entrega de las armas como prerrequisito para la activación de los mecanismos que contempla.

En consideración a todo lo anterior, presento este proyecto que sin duda, podrá ser mejorado y corregido, pero que defiende, en todo caso y de mejor manera, el interés superior de los colombianos en todo tiempo.

De los honorables congresistas,

*Juan Lozano Ramírez,*

Senador de la República.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

(Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 23 del mes de agosto del año 2013 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 67, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 23 de agosto de 2013

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 67 de 2013, por la cual se dictan medidas en relación con los mecanismos de participación ciudadana, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciati-

<sup>1</sup> Sentencia C180 de 1994. Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara de abril 14 de 1994.

va que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por el honorable Senador *Juan Lozano Ramírez*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 68 DE 2013 SENADO

*por medio de la cual se modifican las Leyes 1606 y 1530 de 2012 y se dictan otras disposiciones para garantizar la estabilización, desarrollo y competitividad del sector agropecuario y agroindustrial y la generación de una política pública de seguridad alimentaria en Colombia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto garantizar la estabilización, desarrollo y mayor competitividad del sector agropecuario y agroindustrial en Colombia, así como la generación de una política pública integral de seguridad alimentaria, a través de la asignación y distribución de los recursos provenientes del Fondo de Compensación del Sistema General de Regalías, creado mediante la Ley 1530 de 2012 y cuyo presupuesto estableció la Ley 1606 de 2012.

Artículo 2°. *Del Fondo de Compensación Regional.* El artículo 34 de la Ley 1530 de 2012, quedará así:

**“Artículo 34. Fondo de Compensación Regional.** El Fondo de Compensación Regional (FCR) tendrá como objeto financiar los proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país, así como la estabilización, desarrollo y mejoramiento de la competitividad del sector agropecuario y agroindustrial y el direccionamiento e implementación de una política pública en seguridad alimentaria, acordada entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, de acuerdo con los criterios señalados en el inciso noveno del artículo 361 de la Constitución y a la necesidad de fortalecimiento y mayor competitividad de las regiones cuya mayor participación en el PIB nacional corresponda con la actividad agropecuaria y/o agroindustrial.

Los recursos del Fondo de Compensación Regional serán distribuidos entre los departamentos, para cada año, atendiendo los criterios que se señalan a continuación:

1. El 60% de los recursos del FCR se distribuirá entre los departamentos cuyo principal renglón en la actividad económica y participación en el PIB corresponda al sector agropecuario y/o agroindustrial, de la siguiente manera:

1.1. Se determinará qué departamentos del país tienen un porcentaje de población en situación de

pobreza –según el criterio de necesidades básicas insatisfechas– superior al 30%. Dichos departamentos se denominarán departamentos receptores por criterio de pobreza departamental.

1.2. Se determinará qué departamentos del país tienen municipios con un porcentaje de población en situación de pobreza –según el criterio de necesidades básicas insatisfechas– superior al 35%. Dichos departamentos se denominarán departamentos receptores por criterio de pobreza municipal.

1.3. Se repartirá el 50% de los recursos definidos en el numeral 1 del presente artículo entre los departamentos receptores por criterio de pobreza departamental, cuyo principal renglón en la economía y participación en el PIB corresponda con el sector agropecuario y/o agroindustrial, de acuerdo a los criterios mencionados a continuación:

a) El 40% de acuerdo a la participación de cada departamento en la población total del país, para lo cual se tomarán las proyecciones de población departamentales certificadas por el DANE para cada vigencia en que se realiza la distribución;

b) El 50% según la pobreza relativa, para lo cual se tomará el grado de pobreza de cada departamento, medido con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), dividido por el NBI nacional. El DANE certificará los valores del NBI a que se refiere este numeral para cada vigencia en que se realiza la distribución;

c) El 10% según la tasa de desempleo relativa, para lo cual se tomará la tasa de desempleo de cada departamento dividida por la tasa de desempleo nacional. El DANE certificará los valores correspondientes a las tasas de desempleo a que se refiere este numeral para cada vigencia en que se realiza la distribución.

Los criterios señalados en el numeral 1.3 de este artículo se aplicarán de la siguiente manera:

i. La participación de cada departamento en la población total del país se elevará al exponente 40%, obteniéndose el factor de población.

ii. El NBI de cada departamento dividido por el NBI nacional se elevará al exponente 50% para tener una medida del factor de pobreza.

iii. La tasa de desempleo de cada departamento dividida por la tasa de desempleo nacional se elevará al exponente 10%, para tener una medida del factor de desempleo.

iv. Se multiplicarán para cada departamento el factor de población, el factor de pobreza y el factor de desempleo.

v. El porcentaje de los recursos que le corresponderá a cada departamento será igual al producto de su factor de población, su factor de pobreza y su factor de desempleo, dividido por la suma de estos productos para todos los departamentos.

1.4. Se repartirá el 50% restante de los recursos definidos en el numeral 1 del presente artículo entre los departamentos receptores por criterio de

pobreza municipal, cuyo principal renglón en la economía y participación en el PIB corresponda con el sector agropecuario y/o agroindustrial, de acuerdo a los criterios mencionados a continuación:

a) El 40% de acuerdo a la participación de cada departamento en la población total del país, para lo cual se tomarán las proyecciones de población departamentales certificadas por el DANE para cada vigencia en que se realiza la distribución;

b) El 50% según la pobreza relativa, para lo cual se tomará el grado de pobreza de cada departamento, medido con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), dividido por el NBI nacional. El DANE certificará los valores del NBI a que se refiere este numeral para cada vigencia en que se realiza la distribución;

c) El 10% según la tasa de desempleo relativa, para lo cual se tomará la tasa de desempleo de cada departamento dividida por la tasa de desempleo nacional. El DANE certificará los valores correspondientes a las tasas de desempleo a que se refiere este numeral para cada vigencia en que se realiza la distribución.

Los criterios señalados en el numeral 1.4 de este artículo se aplicarán de la siguiente manera:

i. La participación de cada departamento en la población total del país se elevará al exponente 40%, obteniéndose el factor de población.

ii. El NBI de cada departamento dividido por el NBI nacional se elevará al exponente 50% para tener una medida del factor de pobreza.

iii. La tasa de desempleo de cada departamento dividida por la tasa de desempleo nacional se elevará al exponente 10%, para tener una medida del factor de desempleo.

iv. Se multiplicarán para cada departamento el factor de población, el factor de pobreza y el factor de desempleo.

v. El porcentaje de los recursos que le corresponderá a cada departamento será igual al producto de su factor de población, su factor de pobreza y su factor de desempleo, dividido por la suma de estos productos para todos los departamentos.

En el caso en que por virtud de la aplicación de los literales anteriores, algún departamento resulte sin participación en los recursos correspondientes al Fondo de Compensación Regional (FCR), se le garantizará de este fondo como mínimo, el porcentaje equivalente a la participación del departamento que resultó con menor asignación en dicho fondo. Estos recursos serán descontados proporcionalmente del cupo de cada uno de los demás departamentos beneficiarios de este fondo. Esta participación no se tendrá en cuenta para el resto de distribuciones del SGR.

2. Del total de los recursos provenientes del Fondo de Compensación Regional del Sistema General de Regalías, se destinará un 40% para

la financiación de proyectos de impacto local en aquellos municipios cuyo principal renglón de la economía y participación en el PIB corresponda con el sector agropecuario y/o agroindustrial. De los cuales 30% será para proyectos de impacto local en los municipios más pobres del país y con cargo al 10% restante solo podrán financiarse proyectos presentados por municipios de cuarta, quinta y sexta categoría que no reciban recursos del 30% de que trata este numeral y que tengan un NBI inferior o igual al 35%, de acuerdo con criterios de población y pobreza que defina el reglamento.

El 30% de que trata el inciso anterior se asignará mediante cupos municipales que se definirán en proporción a la población de cada uno de los municipios beneficiarios y a su mayor participación en la economía nacional a través del sector agropecuario y/o agroindustrial.

Para la definición y aprobación de estos proyectos sesionará el Órgano Colegiado de Administración y Decisión que se estableció por la Constitución para las asignaciones directas de los departamentos productores. Solo para este efecto, este órgano estará conformado por el delegado del Gobierno Nacional, el Gobernador o su delegado y el Alcalde.

Para acceder a estos recursos, los proyectos deberán estar debidamente estructurados y viabilizados. Así mismo, deberán ser presentados al Órgano Colegiado mencionado en el inciso anterior los cuales serán aprobados con la sola verificación de su inclusión en el plan de desarrollo municipal respectivo.

Serán ejecutores de estos proyectos directamente los municipios beneficiados, sin perjuicio de que el Alcalde, ante el Órgano Colegiado respectivo, proponga otro ejecutor. Para la ejecución de los proyectos deberán cumplirse las normas contractuales vigentes y las demás normas previstas en el presente decreto.

La estructuración de estos proyectos podrá ser cofinanciada con cargo al Sistema General de Regalías. En todo caso, esta estructuración no afectará el cupo municipal mencionado en el presente artículo.

Parágrafo 1°. Del total de los recursos provenientes del Fondo de Compensación Regional del Sistema General de Regalías se destinará un 30% para proyectos de impacto local en los municipios cuyo principal renglón de la economía corresponda con el sector agropecuario y/o agroindustrial, de acuerdo con lo definido en el numeral 1.2 del presente artículo, y un 10% para financiar proyectos presentados por municipios de cuarta, quinta y sexta categoría que no reciban recursos del 30% de que trata el numeral 2 del presente artículo y que tengan un indicador de NBI inferior o igual al 35%, de acuerdo con criterios de población, pobreza y mayor participación en el PIB nacional que corresponda al sector agropecuario y/o agro-

industrial que defina el reglamento. Del total de los recursos para financiar proyectos de impacto local se destinará hasta un 8% para iniciativas con enfoque diferencial para las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, y hasta otro 8% para iniciativas con enfoque diferencial para las comunidades indígenas.

Parágrafo 2°. Con cargo a los recursos de funcionamiento del Sistema General de Regalías, el Departamento Nacional de Planeación apoyará el fortalecimiento de las Secretarías de Planeación y de agricultura municipales, o quien haga sus veces, con el fin de incrementar su capacidad institucional para la formulación de proyectos al Sistema General de Regalías, entre otras,

Artículo 3°. *Del Presupuesto de Asignaciones a los fondos y beneficiarios del sistema general de regalías.* Adiciónese un nuevo inciso al parágrafo 2° del artículo 4° de la ley 1606 de 2012, del siguiente tenor:

Artículo 4°. Presupuesto de las asignaciones a los fondos y beneficiarios del Sistema General de Regalías.

**“Parágrafo 2°. Fondo de Compensación Regional.** En el Subcapítulo 3, correspondiente al Fondo de Compensación Regional, se incorporan la totalidad de las autorizaciones máximas de gasto estimadas para el bienio 2013-2014, las cuales se encuentran desagregadas en proyectos regionales 60% y en proyectos locales 40%.

Mediante documento anexo a la presente ley se desagregan los recursos del Fondo de Compensación Regional según lo dispuesto por los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 1530 de 2012.

A partir de la vigencia de la presente ley y en un plazo no mayor a sesenta (60) días, el Gobierno Nacional adecuará las autorizaciones de gasto estimadas para el bienio 2013-2014, de acuerdo a la necesidad de financiación de los proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales para la estabilización, desarrollo y mejoramiento de la competitividad del sector agropecuario y agroindustrial y el direccionamiento e implementación de una política pública en seguridad alimentaria, acordada entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, de acuerdo con los criterios señalados en el artículo 34 de la ley 1530 de 2012 y las demás disposiciones contenidas en la presente ley.

Así mismo y para las siguientes autorizaciones presupuestales que por ley hayan de hacerse sobre el Fondo de Compensación Regional, y durante un plazo no menor a diez (10) años se garantizará la priorización del gasto en un 100% para la financiación de los proyectos de impacto regional o local de las entidades territoriales para la estabilización, desarrollo y mejoramiento de la competitividad del sector agropecuario y agroindustrial y el direccionamiento e implementación de una política pública en seguridad alimentaria.

Artículo 4°. *De la política pública en seguridad alimentaria y nutrición.* A partir de la vigencia de la presente ley y en un plazo no menor a tres (3) meses el Gobierno Nacional presentará al Congreso de la República un proyecto de ley mediante la cual se crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición en Colombia, cuya institucionalidad deberá tener a su cargo el direccionamiento y ejecución de la política pública en seguridad alimentaria a fin de combatir el hambre y la pobreza, cerrar la brecha de inequidad, garantizar el mejoramiento en la calidad de vida de los colombianos y entregar mayor estabilidad, desarrollo y competitividad al sector agropecuario y agroindustrial.

Artículo 5°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas aquellas normas que le sean contrarias.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La primera y más triste manifestación de la inequidad es el hambre y esta a su vez resulta ser el primer paso hacia las demás desgracias latentes de los pueblos con mayor pobreza en el mundo.

En el mundo 870 millones de personas no tienen lo suficiente para comer, y esta población está principalmente en los países en vías de desarrollo donde el 15% vive en desnutrición y donde las mujeres representan el 60% de quienes padecen hambre, siendo la desnutrición la causante de la muerte de 2,6 millones de niños menores de 5 años, un tercio del total global. Uno de cada 4 niños (100.000 aprox.) tiene bajo peso. (www.wfp.org.co)

El lastre del hambre en un país como Colombia con más de 1.109.500 kilómetros cuadrados de tierra según la FAO, y más de 5 millones de hectáreas de tierra productivas y generadoras de alimentos, resulta ser la peor consecuencia de la falta de una estructura institucional y una priorización en la política pública del Estado que garantice seguridad alimentaria y nutrición y con ello un sistema que estabilice y genere desarrollo y competitividad al sector agropecuario y agroindustrial, que incluya modelos productivos y educativos, desde las pequeñas familias campesinas, pequeños y medianos productores, hasta las grandes empresas agrícolas y/o agroindustriales.

Resulta necesario para un país como Colombia que sus gobernantes se apropien de la necesidad de implementar un sistema que con inmediatez solucione la desfinanciación del sector agro en Colom-

bia, la falta de tecnología y producción de insumos para la industrialización, la falta de capacitación y educación en las cadenas productivas de la economía, la abusiva especulación de la intermediación de la venta y transformación del producto.

Es por ello que con la propuesta legislativa aquí contenida, el Congreso de la República le apuesta al más importante proceso de transformación en Colombia, cuya repercusión no solo habrá de verse en el campo, dispensa colombiana de nuestras grandes ciudades, sino en las urbes cuya seguridad alimentaria también debe estar garantizada, en donde se acumulan y suelen desplazarse las grandes problemáticas generadas por la violencia y la pobreza extrema, donde habrán de educarse para el desarrollo y la competitividad las generaciones presentes y futuras, con quienes construiremos la década de Latinoamérica, siendo motor de la economía colombiana el sector agrícola, agropecuario y/o agroindustrial,

Colombia se encuentra dentro del grupo de los seis (6) países con más tierras cultivables en el mundo, y aún así no logramos consolidarnos en la superación de la pobreza extrema, la erradicación del hambre y el fortalecimiento como motor económico del sector agrícola.

En tal sentido resulta pertinente y constitucionalmente viable que el Congreso estudie una iniciativa, que con el rigor participativo de la comunidad, entregue una solución apropiada e integral a la crisis que hoy trasciende todos y cada uno de los hogares colombianos.

La necesidad de cerrar la brecha de inequidad en Colombia, requiere la puesta en marcha de una política que mejore la calidad de vida de los habitantes y cuya priorización debe dirigirse a la seguridad alimentaria como principal fuerza de combate contra el hambre y la pobreza. Es el sector rural, dispensa de Colombia, en donde se encuentra más acentuada la concentración de pobreza, los índices de NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas) superan los del sector urbano y no responde a la riqueza natural de nuestra tierra y del talento de nuestra gente. Es necesario entonces que el Estado responda con recurso humano, con financiación y estructura institucional a la superación de esta grave problemática.

En el año 2011, como una gran apuesta por la equidad y la verdadera distribución de los recursos económicos dirigidos al desarrollo de los pueblos; mediante Acto Legislativo número 05 se modificó los artículos 360 y s.s. de la Constitución Política y creó el Sistema Nacional de Regalías, cuyo objetivo para el desarrollo de la región lo constituía su participación en los Ahorros en el Fonpet, participación en Ciencia y Tecnología, ahorro en el Fondo de Ahorro y Estabilización, participación del Fondo de las Entidades Productoras, participación en el Fondo de Compensación Regional y participación en el Fondo de Desarrollo Regional.

Hoy dos años más tarde y habiéndose reglamentado dicha reforma constitucional, resulta necesario adecuar la distribución de los recursos que precisamente hayan de entregar compensación a las regiones que tras ser productoras de miles de alimentos, hoy no reciben el justo valor del esfuerzo, el trabajo y la dedicación a la tierra, y su salida económica no resulta tener viabilidad ni la intervención del Gobierno Nacional.

Es por ello que con prevalencia del interés general y dada la actual crisis del sector agropecuario y agroindustrial colombiano, así como la necesidad de establecer una política pública de orden nacional en seguridad alimentaria que integre la estabilidad, desarrollo y competitividad del sector con la garantía de la seguridad alimentaria y la nutrición en Colombia, nos permitimos presentar ante el Congreso de Colombia un proyecto de ley que redirecciona la distribución e inversión de los recursos provenientes del Fondo de Compensación Regional del sistema General de Regalías, y los enfoca, teniendo en cuenta la participación de la población de los departamentos y municipios en la población nacional y el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), en aquellos departamentos y municipios cuya mayor participación en el PIB nacional corresponda con la actividad agropecuaria y/o agroindustrial.

Así pues, tanto la ley que reglamentó el Sistema Nacional de Regalías Ley 1530 de 2012, como la que estableció el Presupuesto del Sistema General de Regalías Ley 1606 de 2012, han de ser modificadas a fin de establecer una garantía normativa para la próxima década, que permita el desarrollo y mayor competitividad del campo, superación de la inequidad e índices de pobreza extrema y la consecución de una verdadera política pública en seguridad alimentaria.

Bajo esa línea argumentativa, para ser efectivos los loables objetivos de la Reforma de 2011 al Sistema General de Regalías, debe hacerse un oportuno ajuste económico, político, administrativo e institucional, que permita con los recursos de las regalías que efectivamente podamos obtener estabilidad macroeconómica que pueda generar ahorros para épocas de escasez, promoción del carácter contracíclico de la política económica, mantenimiento de la inversión pública a través del tiempo y defensa de la competitividad y el empleo.

Pero con mayor responsabilidad y compromiso debemos hacer real el objetivo de “Equidad Social”, el que permita invertir los ingresos mineroenergéticos en la población más pobre y “Equidad Regional” que a su vez garantice reconocer los recursos del subsuelo como una propiedad de todos los Colombianos, favorecer el desarrollo de todos los departamentos y municipios, fortalecer la integración de las entidades territoriales en pos de proyectos comunes, asignar los recursos en función de criterios de pobreza, eficiencia, población, y equidad.

La superación de la inequidad ha resultado ser la tarea pendiente más importante de Colombia, y hoy el sector agropecuario y/o agroindustrial, nuestros campesinos, las miles de familias que habitan el sector rural de Colombia exigen de la institucionalidad colombiana una respuesta sólida y eficaz, que podemos como Congreso de la República poner en marcha con el presente proyecto de ley.

#### • Contenido del Proyecto del Ley

La iniciativa legislativa pretende reformar la Ley 1530 de 2012 en su artículo 34 al establecer que el Fondo de Compensación Regional (FCR) tendrá como objeto financiar los proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país, así como la estabilización, desarrollo y mejoramiento de la competitividad del sector agropecuario y agroindustrial y el direccionamiento e implementación de una política pública en seguridad alimentaria, acordada entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, de acuerdo con los criterios señalados en el inciso noveno del artículo 361 de la Constitución y a la necesidad de fortalecimiento y mayor competitividad de las regiones cuya mayor participación en el PIB nacional corresponda con la actividad agropecuaria y/o agroindustrial.

Esta inclusión responde a la necesidad de entregar durante la próxima década garantía en financiación, apoyo institucional y capacitación para el sector agro en Colombia, respondiendo actualmente a la estabilidad del sector y al desarrollo y competitividad a largo plazo como motor de la economía colombiana. Asimismo resulta necesaria la intervención del Congreso frente a la necesidad de generar una política pública en seguridad alimentaria y nutrición que en armonía con la financiación y estabilización del agro, haga incluyente un modelo no solo económico, sino educativo competitivo y productivo para la superación del hambre y la pobreza.

Asimismo, el proyecto en su artículo 3° establece una reforma al artículo 4° de la Ley 1606 de 2012, en el sentido de ordenar al Gobierno Nacional que un plazo no mayor a sesenta (60) días una vez vigente la ley, adecuar las autorizaciones de gasto estimadas para el bienio 2013 - 2014, de acuerdo a la necesidad de financiación de los proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales para la estabilización, desarrollo y mejoramiento de la competitividad del sector agropecuario y Agroindustrial y el direccionamiento e implementación de una política pública en seguridad alimentaria, acordada entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales.

Asimismo, el articulado garantiza que para las siguientes autorizaciones presupuestales que por ley hayan de hacerse sobre el Fondo de Compensación Regional, y durante un plazo no menor a

diez (10) años se garantizará la priorización del gasto en un 100% para la financiación de los proyectos de impacto regional o local de las entidades territoriales para la estabilización, desarrollo y mejoramiento de la competitividad del sector agropecuario y agroindustrial y el direccionamiento e implementación de una política pública en seguridad alimentaria.

Por último y respondiendo de manera estructural mas no coyuntural a esta grave problemática, la iniciativa legislativa insta al Gobierno Nacional para que en un plazo no mayor a tres (3) meses se presente a consideración del Congreso de la República, el proyecto de ley contentivo de una política en seguridad alimentaria y nutrición, que permita crear un sistema en seguridad alimentaria encargado de dictar, dirigir y ejecutar una política pública integral a fin de erradicar el hambre, superar la pobreza y entregar calidad de vida, a productores y consumidores, cerrando la más grande brecha de inequidad, y las más amplias desigualdades en el sector rural y urbano.

La década de Latinoamérica impone grandes retos, el desarrollo y la competitividad son las herramientas, la superación de la inequidad el principal objeto de nuestro talante y esfuerzo para erradicar cada crisis de aguda violencia y conseguir para nuestros pueblos la paz duradera.

#### SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL

(Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 27 del mes de agosto del año 2013 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 68, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por los honorables Senadores *Roy Barreras, Luis Guillermo Barrera, Pablo Sierra, Jhon Jairo Cárdenas.*

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

#### SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 27 de agosto de 2013

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 68 de 2013**, por medio de la cual se modifican las Leyes 1606 y 1530 de 2012 y se dictan otras disposiciones para garantizar la

*estabilización, desarrollo y competitividad del sector agropecuario y agroindustrial y la generación de una política pública de seguridad alimentaria en Colombia*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por el honorable Senador *Roy Barreras*, y los honorables Representantes *Luis Guillermo Barrera*, *Pablo Sierra*, *Jhon Jairo Cárdenas*. La materia de que trata el mencionado Proyecto de ley es competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 27 de agosto de 2013

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Quinta Constitucional 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,

*Juan Fernando Cristo Bustos.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## PONENCIAS

### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 08 DE 2013 SENADO**

*por medio de la cual se adicionan excepciones para la conformación de municipios y se adoptan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., agosto 2013

Honorable Senador

JUAN MANUEL GALÁN PACHÓN

Presidente Comisión Primera

Honorable Senado de la República

E. S. D.

Ref.: Informe de Ponencia primer Debate al **Proyecto de ley número 08 de 2013 Senado**, *por medio de la cual se adicionan excepciones para la conformación de municipios y se adoptan otras disposiciones.*

Atendiendo la designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, según Acta MD-01, y en cumplimiento de lo establecido por la Ley 5ª de 1992, procedemos de conformidad en condición de ponentes del proyecto de ley de la referencia, a rendir el informe para primer debate.

El presente proyecto de ley que se presenta está compuesto de tres artículos, así: 1). Objeto; 2). Disposición modificativa del artículo 9º de la Ley 136 de 1994 sobre excepción a las reglas para la creación de municipios, y 3). De la vigencia y derogatorias. Procedemos así con la respectiva ponencia.

#### **1. ANTECEDENTES:**

El proyecto de ley objeto de este informe de ponencia fue radicado el pasado 20 de julio del 2013, de iniciativa congresional, presentado por los honorables Senadores Carlos Alberto Baena López y Manuel Enrique Virgüez, y la honorable Representante Gloria Stella Díaz Ortiz.

De acuerdo con los artículos 147, 150, 153 y 156 del Reglamento del Congreso, procedemos, como ponentes del proyecto de ley, a presentar in-

forme de ponencia para primer debate, a la Comisión Primera Constitucional Permanente del honorable Senado de la República.

#### **2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY:**

El proyecto de ley que se estudia tiene como objeto modificar la excepción, contenida en el artículo 9 de la Ley 136 de 1994, a las reglas establecidas en el artículo 8 de la Ley 136 de 1994 (modificado por el artículo 1º de la Ley 177 de 1995, artículo 15 de la Ley 617 de 2000 y el artículo 11 de la Ley 1551 de 2012), permitiendo que se puedan crear municipios sin el lleno de los requisitos generales establecidos en la ley en consideración a aspectos de conveniencia (ambientales, culturales, geográficos, defensa nacional, etcétera) y para **protección de la identidad de población étnica.**

#### **3. CONSIDERACIONES:**

##### **3.1. Marco Jurídico Vigente:**

Los requisitos legales para la creación de municipios se encuentran contenidos en el artículo 8º de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 1º de la Ley 177 de 1995, artículo 15 de la Ley 617 de 2000 y recientemente por el artículo 11 de la Ley 1551 de 2012, cuyo contenido literal es:

##### **Ley 136 de 1994:**

**Artículo 8º. Requisitos.** *(Modificado por el artículo 15 de la Ley 617 de 2000).* Para que una porción del territorio de un departamento pueda ser erigida en municipio, se necesita que concurren las siguientes condiciones:

1. Que el área del municipio propuesto tenga identidad, atendidas sus características naturales, sociales, económicas y culturales.

2. *(Modificado por el artículo 11, Ley 1551 de 2012).* Que cuente por lo menos con siete mil (7.000) habitantes y que el municipio o municipios de los cuales se pretende segregar no disminuyan su población por debajo de este límite señalado, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

3. *(Modificado por el artículo 11, Ley 1551 de 2012).* Que el municipio propuesto garantice, por

lo menos, ingresos ordinarios anuales equivalentes a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales, sin incluir la participación en los ingresos corrientes de la Nación. (*Modificado artículo 1° Ley 177 de 1994*).

4. Que el organismo departamental de planeación conceptúe favorablemente, previo a la presentación del proyecto de ordenanza sobre la conveniencia económica y social de la iniciativa y la viabilidad de la nueva entidad, teniendo en cuenta su capacidad física, sus posibilidades económicas, su infraestructura y su identificación como área de desarrollo. El concepto también deberá pronunciarse favorablemente con relación a la conveniencia de la iniciativa para el municipio o los municipios de los cuales se segrega el nuevo. En todo caso, con la creación de un nuevo municipio no podrá sustraerse más de la tercera parte del territorio del municipio o municipios de los cuales se segrega.

**Parágrafo 1°.** (*Modificado por el artículo 11, Ley 1551 de 2012*). El respectivo proyecto de ordenanza podrá ser presentado a iniciativa del Gobernador, de los miembros de la Asamblea Departamental o por iniciativa popular, de conformidad con la ley. Sin embargo, el Gobernador estará obligado a presentarlo cuando por medio de consulta popular así lo decida la mayoría de los ciudadanos residentes en el respectivo territorio.

Cuando no hubiere precedido la consulta popular a la ordenanza que apruebe la creación de un nuevo municipio, una vez esta se expida será sometida a referéndum en el que participen los ciudadanos del respectivo territorio. El referéndum deberá realizarse en un plazo máximo de tres meses, contados a partir de la fecha de sanción de la ordenanza.

Si el proyecto de ordenanza fuere negado, se archivará y una nueva iniciativa en el mismo sentido solo podrá presentarse tres (3) años después.

La anterior es la regla general establecida en la ley para la creación de municipios. Sin embargo, la misma Ley 136 de 1994 establece un régimen de excepciones, contemplada en el artículo 9° ibídem, pero solo con relación al numeral 2 de dicho artículo 8° ibídem, y hace referencia al elemento población y a aspectos como la conveniencia nacional determinados por razones de defensa nacional, fronteras, o zonas de colonización, salvo cuando se trate de territorios indígenas, y en todo caso cuando el Presidente de la República considere tal creación. Tal excepción se describe así:

#### **Ley 136 de 1994:**

**Artículo 9°.** (*Modificado por el artículo 16 de la Ley 617 de 2000*). **Excepción.** Sin el lleno de los requisitos establecidos en el numeral segundo (2) del artículo anterior, las Asambleas Departamentales podrán crear municipios cuando, previo a la presentación del proyecto de ordenanza, el

Presidente de la República considere su creación como de conveniencia nacional, por tratarse de una zona de frontera o de colonización o por razones de defensa nacional, siempre y cuando no se trate de territorios indígenas.

**Parágrafo.** Para la creación de municipios en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el concepto de la oficina departamental de planeación no tendrá carácter obligatorio (subrayado en cursiva y negrilla no es del texto).

De la norma transcrita se desprende que esas razones de conveniencia nacional las determina previamente el Presidente de la República. Observando detenidamente la norma y el régimen de competencias, se concluye que las razones de defensa nacional y de frontera, son de dirección y manejo exclusivo del ejecutivo nacional.

El proyecto de ley pretende que, además de las anteriores razones de conveniencia nacional, el Presidente de la República pueda también considerar la creación de un municipio por otras razones, como por ejemplo de orden cultural y ambiental. Tal posibilidad, no afecta en nada la competencia que constitucional y legalmente corresponde a las Asambleas Departamentales, dado que estas quedan en la total libertad de decidir sobre la creación de municipios acogiendo o no la consideración del Presidente de la República, ni la iniciativa que tienen las autoridades territoriales y los propios ciudadanos de presentar proyecto de ordenanza en ese sentido.

Otro aspecto a considerar es el relacionado con la actual normativa constitucional y legal vigente sobre la protección a la identidad de una población étnica, toda vez que el proyecto de ley en estudio lo contiene, además porque propone eliminar la salvedad descrita en la parte final del primer inciso del artículo 9° de la Ley 136 de 1994 “cuando se trate de territorios indígenas”.

Al respecto, es pertinente traer a colación las normas que sobre los pueblos étnicos vincula al Estado Colombiano, en especial el de la protección a la diversidad cultural y étnica, y el derecho de los pueblos étnicos (indígenas, afrodescendientes, raizales y rom) a la consulta previa cuando se promueven iniciativas legislativas o normativas que los puedan afectar.

Por eso hay lugar a revisar disposiciones de la Constitución Política sobre: 1. El derecho a la participación de todos en las decisiones que los afecten (artículo 2°); 2. Reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la nación (artículo 7°); 3. Protección de las riquezas culturales y naturales de la Nación (artículo 8°); 4. Prevalencia de los tratados y convenios internacionales suscritos por Colombia y ratificados por el Congreso (artículo 93); 5. El espectro ampliado de los derechos fundamentales (artículo 94); 6. El derecho a la consul-

ta previa de las comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales y rom (artículos 6°) y 7. Del Convenio número 169 de la OIT, incorporados al derecho interno por la Ley 24 de 1991).

De acuerdo con una interpretación ampliada del artículo 94 de la Constitución Política, concordado con los artículos 7° y 8° *ibidem*, debe tenerse en consideración lo dispuesto por la ONU en su declaración del 13 de septiembre de 2007 sobre los pueblos indígenas y tribales, en el sentido de declararlos patrimonio inmaterial de la humanidad. Dicha categoría los hace objeto de protección como patrimonio cultural y titulares de ese derecho a la protección y conservación de sus legados culturales, de sus tradiciones y costumbres como grupos étnicos que son.

La normativa anterior debe complementarse sistemáticamente con los pronunciamientos jurisprudenciales relacionados con la consulta previa a los grupos indígenas, afrodescendientes, raizales y rom cuando el Estado pretende tomar decisiones que puedan afectarlos.

Se destaca el pronunciamiento de la honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-891 de 2002, M.P. Jaime Araújo Rentería, que señaló respecto de la consulta previa a los pueblos indígenas y tribales:

“...es en el Convenio número 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales de Países Independientes, aprobado por la Ley 21 de 1991, en donde el mecanismo de consulta indígena encuentra su más claro arraigo, **siendo aquél un instrumento internacional que consagra la declaración de derechos mínimos a favor de dichos pueblos**, entre los cuales está incluida la igualdad de derechos y oportunidades bajo las leyes nacionales, la participación en los beneficios sociales y económicos, la protección de los valores sociales, culturales, religiosos y espirituales, la participación en la toma de decisiones y la debida consideración de la legislación consuetudinaria”.

(...)

“es claro que, en ese caso, **la entidad debe brindarle a las comunidades, en un momento previo a la radicación del proyecto en el Congreso de la República**, las debidas oportunidades para que ellas no solo conozcan a fondo el proyecto sino, sobre todo, para que puedan participar activamente e intervenir en su modificación, si es preciso”.

Al revisar el proyecto de ley en estudio y haciendo un análisis sistemático de la normatividad y la jurisprudencia sobre el concepto previo a los pueblos étnicos y tribales, **se concluye fácilmente que debe ser anterior a la radicación del proyecto**, requisito que no se cumple en este proyecto de ley, que no puede ser subsanable porque debe haberse surtido antes de la radicación del mismo. La consulta previa es una institución jurídica democrática que permite que los pueblos o grupos

indígenas, afrodescendientes, raizales y rom se pronuncien respecto del proyecto de ley, y participen de manera libre e informada sobre iniciativas que puede afectarles.

La consulta previa es un mecanismo de construcción, de participación, de concertación y diálogo previo a la concreción de la función legislativa, que busca garantizar, sin duda, los derechos de los pueblos indígenas y tribales que son patrimonio inmaterial de la humanidad, dignos de protección como etnia, como cultura, con sus conocimientos, costumbres, territorios y tradiciones. Esa es la razón para que sea una exigencia previa a la misma radicación de la iniciativa legislativa.

En consecuencia, por contener dicho proyecto en su esencia intenciones de adoptar iniciativas legislativas para proteger la identidad de pueblos o grupos étnicos, y carecer de consulta previa a estos, no es procedente continuar con el trámite de dicho proyecto de ley, por tanto se sugerirá su archivo.

### 3.2. Sobre el proyecto de ley

Como ya se ha enunciado, el proyecto de ley pretende modificar el régimen de excepción a los requisitos generales contemplados en el artículo 8° de la Ley 136 de 1994 para la creación de municipios.

Tal excepción hoy está restringida a que dicha creación procede *cuando el Presidente de la República la considera por conveniencia nacional fundada en razones de frontera o colonización de tierras y de defensa nacional. Lo anterior no procede cuando se trata de territorios indígenas.*

De acuerdo con lo anterior, podemos concluir que las atribuciones presidenciales no menoscaban la autonomía territorial ya que es la asamblea quién en últimas toma la decisión.

El Proyecto de ley es bondadoso porque acerca más el Estado a sus habitantes al permitir, excepcionalmente, crear más municipios como células fundamentales de la división política administrativa (artículo 311 de la Constitución Política). Sin embargo, no es procedente continuar con su trámite legislativo porque **él hace referencia a la posibilidad de crear municipios por razones de protección a la identidad cultural de los pueblos étnicos** (que es tal vez la esencia de la presente iniciativa), y ese es un asunto propio del interés de los grupos indígenas, afrodescendientes, raizales y rom. Por lo anterior, es necesario que antes de la radicación de la iniciativa sea sometido a la consulta previa, de los grupos en mención, según lo establecen los artículos 6° y 7° del Convenio número 169 de la OIT – Ley 24 de 1991 y la jurisprudencia constitucional.

### 4. EL TEXTO DEL PROYECTO

A continuación se describe el texto del proyecto de ley como se radicó originalmente:

PROYECTO DE LEY NÚMERO 08 DE 2013  
SENADO

*por medio de la cual se adicionan excepciones para la conformación de municipios y se adoptan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Con el fin de promover el desarrollo socioeconómico, la inclusión social, y protección de comunidades étnicas, la presente ley tiene como objeto ampliar las excepciones legales para la conformación de municipios en Colombia.

Artículo 2°. El artículo 9° de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 16 de la Ley 617 de 2000, quedará así:

**Artículo 9°. Excepción.** Sin el lleno de los requisitos establecidos en el artículo anterior, las asambleas departamentales podrán crear municipios cuando previo a la presentación de la ordenanza, el Presidente de la República considere su creación por razones de defensa nacional, **conveniencia o de protección a la identidad de una población étnica.**

También podrán las Asambleas Departamentales elevar a municipios sin el lleno de los requisitos generales los corregimientos creados por el Gobierno Nacional antes de 1991 que se encuentren ubicados en las zonas de frontera siempre y cuando no hagan parte de ningún municipio, previo visto bueno del Presidente de la República.

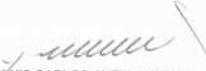
Los concejales de los municipios así creados no percibirán honorarios por su asistencia a las sesiones.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.

## 5. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, proponemos a los honorables Senadores de la Comisión Primera del honorable Senado de la República, archivar el **Proyecto de ley número 08 de 2013 Senado**, *por medio de la cual se adicionan excepciones para la conformación de municipios y se adoptan otras disposiciones.*

Del señor Presidente,

 JORGE EDUARDO LONDOÑO Senador de la República PONENTE (Coordinador)	 LUIS CARLOS AVELLANEDA T. Senador de la República Ponente
 CARLOS ENRIQUE SOTO J. Senador de la República	 EDUARDO ENRIQUEZ MAYA Senador de la República
 EDGAR ALFONSO GÓMEZ R. Senador de la República	 DORIS CLEMENCIA VEGA Q. Senadora de la República

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 27 DE 2013 SENADO**

*por la cual se establece la elección de Gobernadores.*

El presente proyecto de ley está compuesto de tres artículos, distribuidos así:

1. Requisitos para ser declarado Gobernador.
2. Requisitos de validez de la elección de Gobernador.
3. De la vigencia y derogatorias. Procedo con la respectiva ponencia.

## 1. ANTECEDENTES

El proyecto de ley fue radicado el pasado 25 de julio del 2013, por iniciativa congresional, del honorable Senador Carlos Enrique Soto Jaramillo.

De acuerdo con los artículos 147, 150, 153 y 156 del Reglamento del Congreso, como ponente único del proyecto de ley, procedo a presentar informe de ponencia para primer debate, a consideración de la Comisión Primera Constitucional Permanente del honorable Senado de la República.

## 2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley que se estudia tiene como objeto establecer algunos requisitos de validez de la elección y declaratoria de Gobernador, en relación con un umbral para ambos casos, y la posibilidad de segunda vuelta cuando no se logra dicha cantidad de votos, ni de participación en las elecciones respectivas.

## 3. CONSIDERACIONES

### 3.1. Marco Jurídico Vigente

Constitución Política artículo 260 (elección directa de Gobernadores), artículo 287 (autonomía de las entidades territoriales), y artículo 303 (en cada departamento habrá un Gobernador elegido popularmente para periodos de cuatro años). A continuación transcribo literalmente las precitadas normas:

### CONSTITUCIÓN POLÍTICA

**Artículo 260.** Los ciudadanos eligen en forma directa Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Representantes, Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales municipales y distritales, miembros de las juntas administradoras locales, y en su oportunidad, los miembros de la Asamblea Constituyente y las demás autoridades o funcionarios que la Constitución señale.

**Artículo 287.** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.

3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

4. Participar en las rentas nacionales.

**Artículo 303.** *Modificado por el artículo 1° del Acto Legislativo 02 de 2002.* (El nuevo texto es el siguiente): En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. **Los gobernadores serán elegidos popularmente** para períodos institucionales de cuatro (4) años y no podrán ser reelegidos para el período siguiente”.

**La ley** fijará las calidades, requisitos, inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores; **reglamentará su elección**; determinará sus faltas absolutas y temporales; y la forma de llenar estas últimas y dictará las demás disposiciones necesarias para el normal desempeño de sus cargos (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá gobernador para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el Presidente de la República designará un Gobernador para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el gobernador elegido (subrayado en negrillas y cursiva no son del texto).

Estas normas constitucionales regulan la elección de los Gobernadores. A su vez, el código electoral establece los parámetros de validez y declaratoria de la elección para los cargos uninominales de elección popular, exceptuando al Presidente y Vicepresidente de la República para quienes está prevista la segunda vuelta cuando el candidato ganador en la primera no logra más del 50% de la votación válida registrada.

Igualmente es pertinente considerar:

1. El Preámbulo de la Carta Fundamental porque en él está la motivación misma del Estado colombiano, postulado dentro de un marco jurídico, democrático y participativo.

2. Los artículos 1° y 2° *ibidem* que definen a Colombia como un Estado democrático y participativo, cuyas autoridades están instituidas para garantizar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida política de la Nación, y 3) artículo 95 numeral 5 *ibidem* sobre el deber de los colombianos de participar en la vida política del...

### 3.2. Sobre el proyecto de ley

El proyecto de ley, tiene como pretensión reglamentar la elección de los Gobernadores en relación con su validez y con la declaratoria de la elección de Gobernador.

En primer término, establece un umbral mínimo que debe obtener el candidato ganador para que sea declarado Gobernador, que para el caso debe ser mayor del 40% **del total de la votación efectuada** el día de la elección; si el candidato ganador no logra dicho umbral, deberá surtir una segunda vuelta que tendrá lugar tres semanas después, en la que participarán los dos candidatos que hayan obtenido las más altas votaciones. En caso que el candidato que obtuvo la segunda votación más alta muera o le suceda una incapacidad física permanente, deberá ser reemplazado por el que le sigue en votos.

Lo propuesto es un mecanismo que reglamenta la elección de gobernadores; se encuentra ajustado a la Carta Fundamental en el inciso segundo del artículo 303 que establece: “La ley... reglamentará su elección,...”. Por lo anterior, es viable que el Cuerpo Legislativo por vía de Ley de la República reglamente dicha forma de elección.

Para fundamentar la conveniencia y hacer el ejercicio de adecuación del Proyecto de Ley deben tenerse en cuenta los conceptos de: Democracia, Participación y Legitimidad Democrática.

La Democracia es una institución jurídico-política y a la vez un concepto bastante estudiado y hasta cuestionado.

Por su etimología (del griego *demos* – pueblo, y *kratos* – gobierno) se ha definido como “*el gobierno del pueblo*”, entendido este como el Poder Soberano que toma las decisiones.

Circunscribir la democracia al concepto tradicional del gobierno del pueblo no parece ser hoy la teoría aceptada, dada las complejidades de concretar en la realidad esas decisiones de manera directa, pero sobre todo, libre e informada; así como lo que debe entenderse por pueblo, y por las formas y fórmulas existentes en los sistemas que se dicen democráticos y participativos para la toma de las decisiones.

Tratadistas como Giovanni Sartori redefinen el concepto (Teoría Democrática) dándole varios significados como:

1. Principio de mayoría limitada por las minorías.
2. Sociedad de masas.
3. Poder del pueblo y sobre el pueblo.
4. El principio de la mayoría limitada.
5. La fórmula Lincoln “El Gobierno del pueblo, para el pueblo, por el pueblo”.
6. El poder del pueblo<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> <http://wiki.eudemocracia.org/investigacion/bibliografia/teoria-democratica-segun-giovanni-sartori>

Sartori se inclina por el último, “el poder del pueblo”, argumentando que “La etimología no puede constituir la totalidad de la definición...”, por lo cual supone su investigación (del concepto de democracia)<sup>2</sup>.

Más allá de la discusión de si es o no el gobierno del pueblo, o el poder del pueblo, y de las formas mismas como se decide en la democracia, lo claro es que la democracia es el sistema de gobierno en el que los ciudadanos participan en la toma de decisiones, sea directamente o mediante la representación.

Así es como entra realmente en juego la llamada participación, porque no habría hoy día cómo imaginarse una democracia sin ésta. Al decir de Mauricio Merino: “La participación suele ligarse..., con propósitos transparentes - públicos en el sentido más amplio del término - y casi siempre favorables para quienes están dispuestos a ofrecer algo de sí mismos en busca de propósitos colectivos. La participación es, en ese sentido, un término grato.”<sup>3</sup>.

Ahora bien, la democracia ofrece distintas formas o maneras de participar, sea para deliberar, para tomar decisiones, o para controlar.

Desde la diferencia se construye la democracia cuando hay deliberación, pero las fórmulas para decidir generalmente están determinadas por las mayorías, que generalmente se ven reflejadas en los procesos electorales.

Según Sartori, “El Pueblo es concretamente gobernante en el momento de las elecciones...”<sup>4</sup>

Las democracias suponen diversos mecanismos para la toma de las decisiones, siendo la de las mayorías la más aceptada en los procesos electorales. Surge entonces el conflicto mayorías Vs. consenso. Acudiendo nuevamente a Sartori, “El consenso puede existir en tres niveles: el de los valores generales de una comunidad, el de la aceptación de las reglas jurídicas de un régimen, y por fin el de las políticas partidarias”<sup>5</sup>.

Según dicho tratadista el problema del consenso en la Democracia está supeditado de manera adecuada al nivel de la aceptación de las reglas de juego que, desde luego, en las elecciones es el de las mayorías. “La regla de la mayoría... es legítima no en sí sino porque es un medio apropiado (en contrario de la regla de unanimidad), por efectuar una selección eficaz de los decidores”<sup>6</sup>.

No obstante, aquí también la participación tiene su debilidad cuando las decisiones son adoptadas en elecciones en los que la abstención ha sido mayoritaria.

Pero la abstención también tiene hoy sus interpretaciones como una forma de participación. Una de esas es la de Mauricio Merino: “la ausencia total de participación es también, inexorablemente, una forma de compartir las decisiones comunes. Quien cree no participar en absoluto, en realidad está dando un voto de confianza a quienes toman las decisiones: un cheque en blanco para que otros actúen en su nombre.”<sup>7</sup> Es decir, la abstención se reitera como una forma de participación en la cual el ciudadano acepta o avala las decisiones adoptadas por sus otros pares.

Lo dicho afirmado por Mauricio Merino no es del todo cierto porque la abstención también puede ser reflejo de la apatía, de la indiferencia, factor que deslegitima la democracia en la medida en que las decisiones son adoptadas por la minoría. Cuando la apatía afecta los procesos electorales, lo que se ve reflejado en la abstención, deslegitima la democracia.

Generalmente la apatía se produce porque los ciudadanos no encuentran en los candidatos, en los partidos y movimientos políticos, propuestas que respondan seriamente a sus expectativas.

Por eso es aconsejable, conveniente y necesario que desde la institucionalidad se adopten reglas de juego que fortalezcan la democracia y posibiliten su legitimidad y la participación activa.

Hoy la participación en los procesos electorales en los que se eligen los gobernantes o autoridades en los sistemas democráticos, cobra importancia porque con ella se mide el grado de legitimidad, no solo del elegido, sino también de la democracia misma.

Legitimidad democrática se define “... como el convencimiento en la población de que la democracia es la menos mala de las formas de gobierno”<sup>8</sup>.

Hasta ahí puede hablarse de legitimidad democrática, cuando el pueblo está convencido que ese sistema de gobierno es el menos malo, es adecuada para la toma de decisiones y para la elección de sus autoridades.

Colombia es un Estado democrático y participativo, contempla en su carta fundamental que es deber de los Colombianos participar en la vida política del país, es así como los procesos democráticos en los que se eligen los gobernantes deben ser lo más legítimos, la que se alcanza cuando se

<sup>2</sup> Ibídem.

<sup>3</sup> (La Participación Ciudadana en la Democracia, Instituto Federal Electoral, México. <http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/ciudadania/la-participacion-ciudadana-en-la.htm>)

<sup>4</sup> (<http://wiki.eudemocracia.org/investigacion/bibliografia/teoria-democratica-segun-giovanni-sartori>)

<sup>5</sup> Ibídem

<sup>6</sup> Ibídem.

<sup>7</sup> (La Participación Ciudadana en la Democracia, Instituto Federal Electoral, México. <http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/ciudadania/la-participacion-ciudadana-en-la.htm>)

<sup>8</sup> (Juan Linz. ‘Legitimacy of Democracy and the Socioeconomic System’. (Boulder: Westview Press, 1988). p. 65., citado en Conceptos de Legitimidad y Eficacia Democrática <http://www.zonaeconomica.com/node/1097>)

logra el mayor grado de participación. A mayor número de votos obtenidos por un candidato, más legitimidad como autoridad, y a mayor cantidad de ciudadanos participantes en un proceso electoral, más legitimidad del proceso y del gobernante elegido.

Que se establezca un umbral o mayoría de más del 40% de los votos válidos registrados, para que un candidato sea declarado electo y que a la vez se exija un umbral mínimo de participación en la elección del 30% del respectivo censo electoral para que la elección sea válida, es conveniente, legítimo y constitucional.

No obstante, la propuesta contenida en el inciso primero del artículo 1° del proyecto de ley exige que para ser declarado Gobernador se haya obtenido una votación mayor del cuarenta por ciento (40%) de la votación efectuada el día de la elección, quiere decir que para determinar ese umbral cuentan también los votos nulos registrados, lo que no es aceptable porque los votos nulos nunca son decisión válida, no cuentan. Por lo tanto se propone modificar la anterior fórmula, en el sentido que el cuarenta por ciento más (40% +) exigido como umbral se calcule sobre el total de los votos válidos registrados.

#### 4. EL TEXTO DEL PROYECTO

A continuación se describe el texto del Proyecto de Ley como se radicó originalmente:

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 27 DE 2013 SENADO

*por la cual se establece la elección  
de Gobernadores.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Para ser declarado Gobernador, el candidato debe contar con más del cuarenta por ciento (40%) de la votación efectuada el día de la elección.

Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que sólo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones.

Parágrafo. En caso de muerte o incapacidad física permanente de alguno de los candidatos que deben participar en la segunda vuelta, ocupará su lugar quien le hubiera seguido en votos durante la primera.

Artículo 2°. Para que una elección sea declarada válida, en ella debe participar como mínimo el treinta por ciento (30%) del Censo Electoral vigente en la respectiva circunscripción.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su promulgación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

#### 5. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, propongo a los honorables Senadores de la

Comisión Primera del honorable Senado de la República, dar primer debate al **Proyecto de ley número 27 de 2013 Senado**, por la cual se establece la elección de Gobernadores, de conformidad con el pliego de modificaciones propuesto.

Del señor Presidente,

*Jorge Eduardo Londoño,*  
Senador de la República,  
Ponente.

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 27 DE 2013 SENADO

*por la cual se establece la elección  
de Gobernadores.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Para ser declarado Gobernador, el candidato debe contar con más del cuarenta por ciento (40%) de la votación **válida registrada** el día de la elección.

Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas **después**, en la que sólo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones.

Parágrafo. En caso de muerte o incapacidad física permanente de alguno de los candidatos que deben participar en la segunda vuelta, ocupará su lugar quien le hubiera seguido en votos **en** la primera.

Artículo 2°. Para que una elección sea declarada válida, en ella debe participar como mínimo el treinta por ciento (30%) del Censo Electoral vigente en la respectiva circunscripción.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su promulgación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

*Jorge Eduardo Londoño,*  
Senador de la República.

#### TEXTO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA EL DÍA 21 DE AGOSTO DE 2013 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 155 DE 2012 SENADO

*por medio de la cual se aprueba la Enmienda a la Convención de la Organización Mundial de Aduanas, aprobada por el Consejo de Cooperación Aduanera, Bruselas, 30 de junio de 2007.*

El Congreso de Colombia

Visto el texto de la “Enmienda a la Convención de la Organización Mundial de Aduanas”, aprobada por el Consejo de Cooperación Aduanera, Bruselas, 30 de junio de 2007.

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese la “Enmienda a la Convención de la Organización Mundial de Aduanas”, aprobada por el Consejo de Cooperación Aduanera, Bruselas, el 30 de junio de 2007.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, la “Enmienda a la Convención de la Organización Mundial de Aduanas”, aprobada por el Consejo de Cooperación Aduanera, Bruselas, el 30 de junio de 2007, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de la misma.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido al artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República el día 21 de agosto de 2013, al **Proyecto de ley número 155 de 2012 Senado**, por medio de la cual se aprueba la Enmienda a la Convención de la Organización Mundial de Aduanas, aprobada por el Consejo de Cooperación Aduanera, Bruselas, 30 de junio de 2007, y de esta manera continúe su trámite legal y reglamentario en la honorable Cámara de Representantes.

*Juan Fernando Cristo Bustos,*  
Ponente.

El presente texto fue aprobado en Plenaria de Senado el 21 de agosto de 2013, según texto propuesto para segundo debate sin modificaciones.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**TEXTO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA EL DÍA 21 DE AGOSTO DE 2013 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 226 DE 2013 SENADO, 300 DE 2013 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica el párrafo del artículo 4° de la Ley 680 de 2001, que modificó el artículo 33 de la Ley 182 de 1995.*

El Congreso de Colombia

**DECRETA:**

Artículo 1°. El párrafo del artículo 4° de la Ley 680 de 2001 que modificó el artículo 33 de la Ley 182 de 1995, quedará así:

Parágrafo. En sábados, domingos y festivos, entre las 10:00 horas y las 24:00 horas, el porcentaje de producción nacional será mínimo del 30%.

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

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido al artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República el día 21 de agosto de 2013, al **Proyecto de ley número 226 de 2013 Senado, 300 de 2013 Cámara**, por medio de la cual se modifica el párrafo del artículo 4° de la Ley 680 de 2001, que modificó el artículo 33 de la Ley 182 de 1995, y de esta manera continúe su trámite legal y reglamentario.

*Efraín Torrado García,*

Ponente.

El presente texto fue aprobado en Plenaria de Senado el 21 de agosto de 2013, según texto propuesto para segundo debate sin modificaciones.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 649 - Martes, 27 de agosto de 2013

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

Págs.

**PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO**

Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2013 Senado, por medio del cual se modifican los artículos 303 y 314 de la Constitución Política ampliando el periodo de mandato para Gobernadores y Alcaldes a seis (6) años. ....	1
Proyecto de ley estatutaria número 67 de 2013 Senado, por la cual se dictan medidas en relación con los mecanismos de participación ciudadana. ....	5
Proyecto de ley número 68 de 2013 Senado, por medio de la cual se modifican las Leyes 1606 y 1530 de 2012 y se dictan otras disposiciones para garantizar la estabilización, desarrollo y competitividad del sector agropecuario y agroindustrial y la generación de una política pública de seguridad alimentaria en Colombia. ....	8

**PONENCIAS**

Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 08 de 2013 Senado, por medio de la cual se adicionan excepciones para la conformación de municipios y se adoptan otras disposiciones. ....	13
Informe de ponencia para primer debate, Pliego de modificaciones propuesto y Texto aprobado en sesión plenaria del Senado de la República el día 21 de agosto de 2013 al Proyecto de ley número 27 de 2013 Senado, por la cual se establece la elección de Gobernadores. ....	16