



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° 758

Bogotá, D. C., martes, 24 de septiembre de 2013

EDICIÓN DE 16 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

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 63 DE 2013 SENADO, 73 DE 2013 CÁMARA

por medio de la cual se dictan las reglas para el desarrollo de referendos constitucionales con ocasión de un acuerdo final para la terminación del conflicto armado.

Bogotá D. C., 23 de septiembre de 2013
 Honorable Representante
 HERNÁN PENAGOS GIRALDO
 Presidente
 Cámara de Representantes
 Ciudad

SÍNTESIS DEL PROYECTO

A través del Proyecto de ley 63 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara se establece que los referendos constitucionales que sean necesarios para implementar un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado, podrán coincidir con algunos actos electorales.

Se trata de mecanismos excepcionales para ser utilizados sí y solo sí se llega a un acuerdo final para la terminación del conflicto armado luego de las conversaciones de paz con las Farc, y eventualmente con el ELN.

TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Gubernamental y Congressional

Autores: Ministro del Interior – *Fernando Carrillo Flórez*, Representantes: *Simón Gaviria, Alfonso Prada, Alfredo Molina, Alfredo Deluque, Carlos Augusto Rojas*, Senadores: *Juan Fernando Cristo, Roy Barreras, Félix Valera*.

Proyecto Publicado: *Gaceta* número 637 de 2013

Mensaje de urgencia: *Gaceta* número 645 de 2013

Ponencia para primer debate: *Gaceta* número 679 de 2013

Trámite General:

• Este Proyecto de ley fue radicado el día jueves 22 de agosto del año 2013, en la Secretaría General

del Senado de la República, ese mismo día fue radicado el mensaje de urgencia y la solicitud de realizar el debate en comisiones conjuntas por parte del Gobierno Nacional.

• El día martes 3 de septiembre, se realizó audiencia pública sobre el proyecto de ley, para escuchar las opiniones de la ciudadanía sobre el mismo.

• El día martes 11 de septiembre, previo anuncio en ambas cámaras el día 10 de septiembre, las Comisiones Primeras conjuntas de Cámara y Senado dieron inicio al debate sobre el proyecto de ley. Ese mismo día se radicó una recusación contra los miembros de las Comisiones Primeras pertenecientes a la Unidad Nacional y luego se radicó otra recusación contra los miembros de las comisiones de Ética de Cámara y Senado pertenecientes también a la Unidad Nacional.

• El día miércoles 12 de septiembre las Comisiones de Ética de Senado y Cámara rechazaron las recusaciones de los miembros de estas de plano y luego procedieron a estudiar las recusaciones de los miembros de las Comisiones Primeras.

• En ambas Comisiones de ética se rechazaron las recusaciones en contra de los miembros de las Comisiones Primeras.

• Una vez resueltas las recusaciones, el debate sobre el proyecto de ley continuó durante ese mismo día. El día martes 17 de septiembre el proyecto de ley fue aprobado en las Comisiones Primeras Conjuntas con las mayorías establecidas en la Constitución y la ley para la aprobación de Leyes Estatutarias.

COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN DE PONENCIA

Mediante comunicación del día 23 de agosto, notificada el mismo día conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, se designó como ponente al Senador Hernán Andrade.

Mediante comunicación del día 27 de agosto, notificada el mismo día conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, se designó como ponente al Representante a la Cámara Alfonso Prada.

Luego de aprobado el proyecto de ley en Comisiones Primeras Conjuntas el 17 de septiembre, los Presidentes de ambas comisiones notificaron al Senador Hernán Andrade y al Representante a la Cámara Alfonso Prada, como ponentes respectivamente.

Esta ponencia se rinde dentro de los términos legales, luego de ser aprobada en primer debate conjunto en las Comisiones Primeras de Senado y Cámara.

COMENTARIOS DE LOS PONENTES

Introducción

Como es de público conocimiento el Gobierno viene adelantando conversaciones con las FARC-EP para la terminación del conflicto armado interno. En la medida en que el proceso avanza, resulta necesario abrir espacios que a futuro permitan tomar las medidas necesarias para materializar los acuerdos a los que se llegue con este grupo y eventualmente, con el ELN.

El Gobierno ha sido explícito en reiterar que la refrendación y las garantías para la implementación de un eventual acuerdo final para la terminación del conflicto armado son parte de la discusión del punto 6 de la Agenda del Acuerdo General de La Habana. El Gobierno también le ha aclarado a la opinión pública que esa discusión aún no ha comenzado en la Mesa de Conversaciones. Sin embargo, tanto el Gobierno como el Congreso tienen la responsabilidad de crear las condiciones óptimas para que los acuerdos a los que se llegue sobre refrendación y garantías para la implementación, se puedan poner en marcha oportunamente.

¿Cuál es entonces la finalidad de este proyecto? Permitir que –solo para reformas constitucionales que sean necesarias para el cumplimiento de los acuerdos– los referendos constitucionales puedan concurrir con actos electorales, de manera expedita, sin obstáculos y con la mayor participación electoral posible.

Es importante aclarar que este proyecto de ley no crea el mecanismo de refrendación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto, ni convoca un eventual referendo, ni mucho menos determina su contenido. Todos estos temas son ajenos a este proyecto de ley, y dependen de las conversaciones entre el Gobierno y las FARC-EP.

Hechas estas aclaraciones, es importante mostrar por qué se justifica que para estos casos concurra en una misma fecha el referendo constitucional con actos electorales. Al respecto quisiéramos exponer seis argumentos: i) Hacer que las votaciones concurren en una misma fecha es coherente con el carácter expansivo del principio democrático; ii) Señalar que el proyecto incorpora medidas suficientes para proteger la libertad del sufragante; iii) Aclarar que no existe una prohibición constitucional para la concurrencia del referendo con otros actos electorales; iv) Advertir que los referendos no son actos electorales en sí mismos y por lo tanto pueden concurrir con elecciones presidenciales; v) Recordar que en distintas partes del mundo los referendos tienen lugar al tiempo que otros actos electorales; y vi) Demostrar que el hecho de que las votaciones concurren en una misma fecha permite reducir costos.

Acto seguido haremos un resumen de los principales puntos discutidos en el debate en comisiones primeras conjuntas, para luego referirnos en particular a los siguientes temas: i) La inexistencia de conflicto de intereses; ii) La supuesta obligación de acumulación del proyecto; iii) La constancia radicada por el Sena-

dor Juan Lozano; y iv) Los límites temporales existentes para la realización de campañas.

1. Carácter Expansivo del Principio Democrático

En primer lugar quisiéramos demostrar que permitir que este tipo de referendos constitucionales puedan coincidir con actos electorales, no sólo no es contrario a la Constitución de 1991, sino que permite profundizar el carácter expansivo del principio democrático, garantizando la mayor participación ciudadana posible.

La democracia participativa, en tanto principio fundamental, característico del Estado Social de Derecho consagrado en el preámbulo de la Constitución, y en los artículos 1º, 2º, 3º, 40 y 103 de la Constitución, es “un aspecto estructural inescindible del Estado Constitucional establecido en la Constitución de 1991”.¹ La Corte Constitucional ha resaltado la importancia del principio de participación democrática, señalando que es “no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades, así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo”.²

En este sentido, la Corte Constitucional ha manifestado que “el principio democrático que la Carta prohija es a la vez universal y expansivo. Se dice que es universal en la medida en que compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación de poder social. El principio democrático es expansivo pues su dinámica lejos de ignorar el conflicto social lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción.”³

La decisión de autorizar que un referendo constitucional coincida con un acto electoral es precisamente un mecanismo para fortalecer la participación y poner en práctica la expansión del principio democrático. Se trata de asegurar que más ciudadanos salgan a expresarse a favor o en contra de la adopción de las reformas constitucionales que sean necesarias para la implementación de un acuerdo final para la terminación del conflicto armado.

La realidad es que a la hora de poner en práctica este tipo de mecanismos de participación popular, el principal enemigo es siempre la abstención. Este fenómeno fue del 65% en las últimas elecciones de Senado, y del 75% en el referendo constitucional de 2003.⁴ En el caso de las elecciones atípicas, estas cifras también son preocupantes. En la elección de Gobernador

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-303 de 2010.

² Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 1994.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-089 de 1994.

⁴

Elección	Número de sufragantes	Potencial de sufragantes	Abstención
Referendo de Uribe en el 2003	6.267.443	25'069.773	75%
Senado 2010	10.683.890	29'983.279	65%

Registraduría Nacional del Estado Civil, <http://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-Resultados-.html>

de Caldas llevada a cabo el 25 de agosto, la abstención fue del 71%, y en la elección atípica para Gobernador del Valle llevada a cabo el 1° de julio de 2012, la abstención fue del 80%.⁵ Como es evidente, el abstencionismo es significativamente mayor en los mecanismos de participación popular y en las elecciones atípicas, que en las elecciones ordinarias.

Es cierto que en los mecanismos de participación popular con umbral hay lugar a una abstención legítima o activa, que es la de aquellas personas que quieren oponerse a la iniciativa a través de impulsar el no voto para impedir que se logre llegar al umbral establecido. Pero también es cierto que en estos escenarios hay lugar a una abstención que no surge de una intención legítima de oponerse a la iniciativa, sino de la falta de interés en el proceso de votación, de la imposibilidad de desplazarse varias veces al evento electoral, de la falta de información, o del desconocimiento de la existencia de un nuevo evento electoral, entre otras causas. En Colombia la abstención por este tipo de causas es generalizada, y es una de las principales razones de la debilidad de los mecanismos de participación. Ese es el tipo de abstencionismo que este proyecto de ley busca combatir. Es el abstencionismo no estratégico que en definitiva ha aquejado a nuestro sistema electoral en general. Esta posibilidad en nada afecta la abstención estratégica de los grupos opositores, pues ellos tendrán garantizada la posibilidad de disuadir a los votantes de ejercer su derecho al voto en el referendo constitucional, pudiendo así ejercer su posición de abstención estratégica. En otras palabras, la abstención legítima no es incompatible con mecanismos que permiten estimular que los electores revelen sus preferencias electorales.

De otro lado, la Corte Constitucional ha señalado que el legislador puede diseñar mecanismos para facilitar la participación democrática, incluso al punto de establecer incentivos electorales. Al respecto la Corte ha señalado que “es plausible que para fomentar la participación de la ciudadanía en las decisiones políticas, se establezcan estímulos que permitan crear conciencia cívica en la población apta para votar, enfatizando así la importancia de este acto dentro de un Estado democrático (...). Los estímulos al voto no coaccionan al sufragante sino que apelan a su conciencia cívica para que participe de un objetivo que el Estado considera plausible: consolidar la democracia, fin que es legítimo desde el punto de vista constitucional.”⁶ Si bien la Corte ha advertido que tales estímulos individuales no son aplicables a los mecanismos de participación ciudadana como el referendo o la consulta popular —pues ello podría afectar el derecho ciudadano a la abstención pasiva—⁷ nada se opone a que la ley pueda facilitar a los electores el ejercicio de participar en los referendos, siempre y cuando no afecte el derecho a la abstención pasiva. Y eso sucede con el proyecto de ley propuesto, pues simplemente le permite al elector el mismo día votar en una elección y participar en un referendo, pero no le otorga ningún beneficio individual a quien participa ni le impide el ejercicio a la abstención pasiva. Bien puede el ciudadano acudir a las urnas y recibir el estímulo electoral por participar en una elección, pero abstenerse de participar en el referendo. En ese sentido, el proyecto de ley que se presenta para debate simplemente facilita la participación electoral.

De ahí que autorizar la concurrencia de este tipo de referendos constitucionales con otros actos electorales sea un mecanismo legítimo para impulsar una mayor participación en decisiones de tanta trascendencia para el país. No solo por un ámbito formal de impulsar mayor participación, sino porque de lo que se trata es de asegurar la base de legitimidad más sólida posible para las decisiones que se tomen. El Estado tiene la obligación de fomentar la participación ciudadana y a su vez de maximizarla por medio de diferentes herramientas, tales como los medios de comunicación y la posibilidad de concurrencia con las elecciones, como en este caso.

De otro lado, permitir la concurrencia entre este tipo de referendos y otros actos electorales, también permitiría realizar varios de los fines de los mecanismos de participación popular. Según la Corte Constitucional, “el fortalecimiento de la democracia participativa en el plano político, trae consigo la consagración en el artículo 103 de la Carta de un conjunto de mecanismos de participación ciudadana con los siguientes objetivos: por una parte realizar el ideal del Estado democrático de derecho, de permitir el acceso de todo ciudadano a los procesos de toma de decisiones políticas; (...)”⁸ En la medida en que concurren las fechas para las distintas votaciones se genera una mejor forma de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones porque se estimula la votación. Dilatar las decisiones en distintos momentos, disminuye la participación y el acceso del ciudadano de participar en la toma de decisiones políticas, y una segunda finalidad de estos mecanismos es permitir el ejercicio de un control político.

Facilitación y Eficacia de la Participación Democrática

El artículo segundo de la Constitución Política, consagra como uno de los fines esenciales del Estado “*facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación*” para dotar de eficacia este principio no basta simplemente con propiciar espacios de participación, es necesario tomar todas aquellas medidas encaminadas a la participación efectiva de los ciudadanos en cada uno de los espacios, que se den para el efecto.

Así las cosas, a pesar de que la Constitución y la ley, en desarrollo del Principio Democrático han consagrado una serie de mecanismos de participación democrática, la experiencia de la eficacia de los mismos no ha sido satisfactoria, sobre todo cuando estos se han realizado a nivel nacional.

Es pues deber del legislador y de las autoridades del Estado, verificar las condiciones jurídicas y fácticas mediante las cuales se podría consultar efectivamente el sentir de la ciudadanía frente a determinados temas de especial trascendencia, a través de los mecanismos de participación ciudadana.

En este sentido la Corte Constitucional ha establecido que la Democracia Participativa debe tener una tendencia expansiva, *esta característica significa que el principio democrático debe ampliarse progresivamente a nuevos ámbitos y hacerse cada vez más vigente, lo cual exige la construcción de una nueva cultura que debe paulatinamente implementarse en la sociedad política. Se trata pues de una maximización progresiva de los mecanismos que permiten el acceso al poder político, y el ejercicio y control del mismo, así como la ingerencia en la toma de decisiones. Des-*

⁵ Elecciones atípicas 2001-2013, Registraduría Nacional del Estado Civil. En: <http://www.registraduria.gov.co/Elecciones-Atipicas,362-.html>

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-337 de 1997.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-041 de 2004.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 1994.

*de este punto de vista, la tendencia expansiva de la democracia participativa proscribire los obstáculos y trabas que impiden la efectiva realización de la democracia, y el excesivo formalismo de las normas que regulan el ejercicio de los derechos políticos*⁹.

Es así como temas relacionados con la implementación de un Acuerdo de Paz, nos imponen el deber de garantizar la participación efectiva de la ciudadanía. En un asunto que reviste de tal importancia para el futuro de la Nación, se deben buscar todas las medidas idóneas y necesarias para garantizar la participación activa de las personas, de tal suerte que se legitimen los acuerdos de paz o efectivamente la ciudadanía exprese su desacuerdo con los mismos.

Si bien es cierto la abstención es un derecho legítimo, al establecer medidas para la participación del mayor número de personas en los referendos mediante los cuales se implementen los Acuerdos de Paz, se busca que quienes se abstengan de intervenir lo hagan haciendo uso de su legítimo derecho de abstenerse y no en una forma de abstención pasiva, por no haberse facilitado y propiciado institucionalmente la efectiva participación de la ciudadanía.

2. Libertad del Elector

Otro de los elementos esenciales a tener en cuenta en el análisis de este proyecto, son las garantías para la libertad del elector. Hay quienes han querido sugerir que el proyecto limita la libertad de los votantes porque los puede conducir a votar en determinada forma en el acto de elección así como en el referendo. Según los contradictores del proyecto, en aras de expandir el principio de participación democrática, se está limitando de manera desproporcionada la libertad del elector. Es cierto que existe una tensión entre estos dos principios constitucionales. Quisiéramos demostrar, sin embargo, que este proyecto de ley busca armonizarlos, y que en todo caso incorpora garantías suficientes para asegurar que no se vulnere la libertad del elector.

Tomar medidas conducentes para obtener el mayor número de votantes en un mecanismo de participación ciudadana es un fin legítimo, pues busca la satisfacción del principio democrático. Como se pudo constatar no participan igual número de votantes cuando se ha convocado a votar determinado mecanismo de participación que cuando se realizan elecciones a las corporaciones públicas de elección popular o a la Presidencia de la República.

¿Cómo garantizar en ese escenario la libertad del elector? En primer lugar existen una serie de medidas ordinarias para garantizar la libertad de los electores: el voto secreto, la existencia de cubículos separados, y la expedición de una tarjeta electoral independiente a los tarjetones electorales para la correspondiente elección. Todas estas son medidas típicas de cualquier elección que están destinadas a asegurar que el sufragante pueda tomar una decisión de manera libre. Estas medidas contribuyen a asegurar que las personas que participen en la correspondiente elección puedan determinar si votan o no el referendo, y a su vez si lo votan de forma positiva o negativa.

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha considerado que existen una serie de medidas adicionales que tienen que ponerse en práctica para garantizar la libertad del elector en la votación de un referendo constitucional. Estas incluyen que la ley que convoca a referendo debe: i) garantizar que únicamente se pone en consideración del elector normas constitucionales;

ii) asegurar que el elector pueda escoger separada y libremente lo que apoya y lo que rechaza; iii) ser clara; iv) no inducir una respuesta en el votante; v) autorizar el voto en bloque únicamente respecto de referendos que se refieran a un solo tema; y vi) omitir contenidos de tipo plebiscitario, entre otras.

Así mismo, se constituyen como garantías adicionales de la libertad del elector el hecho de que las preguntas del referendo deban ser producto de un debate democrático al interior del Congreso como órgano político y deliberativo, y que estas estén sometidas a control de constitucionalidad, previo a la convocatoria a la votación del referendo. Todas estas medidas contribuyen a asegurar que el elector estará en libertad de decidir si vota o no el referendo y a su vez si lo vota de forma positiva o negativa.

Adicionalmente, el pliego modificatorio que proponemos al proyecto incorpora garantías adicionales para la libertad del elector. En primer lugar, en el artículo 2º, proponemos modificar ciertas expresiones y adicionar otras, con el fin de asegurar que, aunque los jurados de votación le ofrezcan a los electores si quieren recibir o no el tarjetón de referendo constitucional, en todo caso sea expreso que los electores están en plena libertad de advertirle a los jurados de votación que no desean recibirlos. Así mismo, se incluye un artículo nuevo de publicidad del Acuerdo Final con anterioridad a la votación del referendo constitucional. Se trata de un desarrollo del criterio de claridad de los referendos. Finalmente los artículos propuestos relacionados con la financiación de las campañas y con la prohibición del proselitismo armado también están dirigidos a garantizar la libertad del elector. La financiación de las campañas permite asegurar que los electores reciban información de los distintos puntos de vista con respecto al referendo sin que se viole su libertad de elección, porque unos tengan más acceso que otros a la financiación. La prohibición del proselitismo armado, a su vez, reitera que la constricción de los electores es un delito que tiene consecuencias penales y administrativas.

En ese sentido, si bien este proyecto busca lograr que el mayor número de votantes legitimen las reformas constitucionales necesarias para la implementación de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado, este propósito va acompañado de una serie de medidas para garantizar que los electores sean libres para tomar la decisión de votar o no, y de decidir en qué sentido quieren hacerlo. Como lo ha advertido la Corte Constitucional, “el examen constitucional de una ley de referendo debe estar orientado a proteger la supremacía de la Constitución (CP. Artículo 4º) y la libertad del elector (CP. Artículo 378), pero igualmente a favorecer y potenciar el principio democrático y la soberanía popular (CP. Artículos 1º y 3º), que se expresan por este mecanismo de democracia semidirecta (...). [D]ebe el juez constitucional favorecer la expresión de la ciudadanía, pues Colombia es una democracia participativa, fundada en la soberanía popular.”¹⁰

3. Inexistencia de Prohibición Constitucional

Un tercer argumento para respaldar la iniciativa de que este tipo de referendos puedan concurrir con actos electorales, es que no existe ningún precepto constitucional que lo prohíba. Tal prohibición sólo existe a nivel constitucional para la consulta popular y para la elección de los integrantes de una Asamblea Nacional Constituyente.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-179 de 2002.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-551 de 2003.

En el caso del referendo, en cambio, fue el legislador estatutario de 1994 el que consagró la mencionada prohibición. De conformidad con el artículo 39 de la Ley 134 de 1994 “por la cual se dictan normas sobre participación ciudadana”, “[c]uando se trate de un referendo de carácter nacional, departamental, municipal o local, la votación no podrá coincidir con ningún otro acto electoral. No podrá acumularse la votación de más de tres referendos para la misma fecha.” Esta prohibición se repite en el nuevo proyecto de ley de participación ciudadana que se encuentra bajo estudio de la Corte Constitucional, en el artículo 33, literal a).

El proyecto que hoy respaldamos, sin embargo, no pretende suprimir esta prohibición de manera general. Esa es una consideración válida, pero no el objetivo de esta reforma legal. Se trata, en este caso, de generar unas condiciones especiales para una coyuntura política que no ha sido nunca analizada, ni por el legislador, ni por la Corte Constitucional: la hipótesis de que los ciudadanos puedan acudir a las urnas para decidir en un mismo día sobre la adopción o no de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto, la aprobación o no de las reformas constitucionales que sean necesarias para implementarlo, y la elección de representantes políticos que apoyen la implementación. Ahora bien, como lo ha afirmado el Gobierno Nacional, esta es tan sólo una hipótesis, dado que serán las partes en la Mesa las que definan cómo llevar a cabo tanto la refrendación de un acuerdo final, como los mecanismos de garantía del cumplimiento de lo acordado. Esta discusión no ha empezado en la Mesa. El referendo es sólo una de las posibles vías para lograr estos objetivos.

Ahora bien, la prohibición de concurrencia entre el referendo y otras elecciones, subsiste para todos los demás casos. Esto es coherente, además, con la exposición de motivos del Proyecto de ley estatutaria en 1994. La razón en ese entonces fue “limitar el número de asuntos que pueden ser sometidos simultáneamente al pueblo [para evitar que] el elector pueda ser confundido con la votación de múltiples temas.” En este caso en particular, precisamente se trata de concentrar al elector en un solo tema: el fin del conflicto y la paz estable y duradera.

De otro lado, la propia Corte ha considerado que en estas materias el Congreso tiene libertad de configuración normativa, siempre que se adecúe a lo establecido en la Constitución. Específicamente frente a la prohibición de que la votación de un referendo concorra con actos electorales la Corte consideró 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.”¹¹ En ese sentido, cuando la Corte hizo el estudio de esa norma nunca consideró que la opción contraria (es decir permitir la concurrencia del referendo con algunos actos electorales) fuera inconstitucional. De hecho la Corte no consideró que la prohibición fuese necesaria, y por el contrario hizo énfasis en que el legislador conserva su potestad de configuración legislativa. Libertad de configuración legislativa del legislador estatutario que debe respetarse, máxime si se tiene en cuenta que de lo que se trata es de revelar las preferencias con respecto a la construcción de la paz.

Además, las prohibiciones constitucionales deben ser explícitas. Interpretar que la prohibición constitucional de la concurrencia de consultas populares con algunos actos electorales se extiende al referendo constitucional va en contra del principio de interpretación restrictiva de las prohibiciones respecto de derechos fundamentales y sería contrario al principio de expansión democrática.

De conformidad con lo anterior, la imposibilidad de que la votación del referendo coincida con algunos actos electorales correspondió en su momento al ejercicio de la libertad de configuración del legislador estatutario, que consideró adecuada dicha limitación para salvaguardar la integridad del referendo como un importante mecanismo de participación ciudadana, evitando así que se desviara la atención del debate. En la presente oportunidad, respetando en todo caso la voluntad del legislador estatutario de 1994 para los referendos en general, y precisamente en aras de *otorgar más y mejores garantías para el libre ejercicio del derecho a la participación política*, resulta necesario habilitar la posibilidad de que, sólo en lo relacionado con los referendos constitucionales que surjan como resultado de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto, sea posible que su votación coincida con un acto electoral.

4. Posibilidad de Concurrencia con Elección Presidencial

El proyecto de ley que se pone a consideración de los honorables Congresistas no vulnera el artículo 262 de la Constitución por cuanto los referendos constitucionales no son considerados actos electorales. Un “acto electoral” es un acto cuya finalidad es la elección de los representantes en el sistema democrático. Como lo ha advertido la Corte Constitucional, “un referendo constitucional no es un acto electoral sino que representa la convocatoria al pueblo para que decida si aprueba o no un proyecto de norma jurídica.” Esto se explica, según la Corte, porque el referendo es “una propuesta de norma jurídica que se somete a consideración del pueblo [y no] (...) un voto de confianza en favor de ciertos funcionarios electos”.¹² Así, un referendo es un mecanismo de participación popular para aprobar o derogar una norma, y por lo tanto no constituye ni un acto electoral, ni una elección.

Teniendo en cuenta esta aclaración es importante advertir que el proyecto de ley presentado de ninguna manera viola el artículo 262 de la Constitución. Según este, “La elección del Presidente y Vicepresidente no podrá coincidir con otra elección.” Sin embargo, en la medida en que los referendos no son actos electorales en sí mismos, a partir de la reforma legal que se introduce en el proyecto objeto de discusión, los referendos constitucionales a los que se refiere este proyecto de ley podrían perfectamente ser votados el mismo día de las elecciones presidenciales. Es importante aclarar, en todo caso, que este proyecto no se anticipa a fijar ninguna fecha para la votación de las reformas constitucionales que sean necesarias para la implementación de un acuerdo final para la terminación del conflicto armado. Tan sólo autoriza a que coincida con actos electorales.

5. Experiencias Comparadas

Sumado a lo anterior, la experiencia internacional nos demuestra que la posibilidad de que coincidan los referendos constitucionales con otros actos electorales en nada afecta el principio democrático. En lugares tan disímiles en su historia, tradición jurídica y siste-

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 1994.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-551 de 2003.

ma político como Canadá, Gran Bretaña, República Checa, Lituania, Australia, y EEUU, existe la posibilidad legal y constitucional de realizar procedimientos electorales conjuntos y simultáneos.

La Constitución de Hamburgo (1952) en su artículo 50(3) establece expresamente que la votación de los referendos sobre proyectos de ley de iniciativa popular debe coincidir con las elecciones para el Parlamento Federal o el Parlamento Estatal.¹³ Se trata de una orden expresa para asegurar la mayor participación posible y así maximizar el principio de participación democrática.

En el mismo orden de ideas, según la normatividad vigente, en la mayoría de provincias canadienses, con excepción de los referendos generales y aquellos realizados en la provincia de Quebec, los referendos pueden llevarse a cabo en cualquier tiempo, incluso si coinciden con la fecha de una elección general.¹⁴ En New Brunswick, los referendos sólo pueden llevarse a cabo junto con una elección provincial general. En Alberta, los referendos pueden hacerse el mismo día o de manera separada con las elecciones generales o municipales.¹⁵

En Gran Bretaña, por su parte, en relación con el amplio debate que ha suscitado la propuesta del Primer Ministro David Cameron de someter a referendo la permanencia del país en la Unión Europea, se discutió también la posibilidad de que dicha consulta coincidiera con elecciones. Si bien se descartó esta posibilidad, lo cierto es que fue por estrictas razones de conveniencia política y no porque afectara indebidamente la participación democrática. Al respecto, la Cámara de los Comunes consideró: “Técnicamente, el proyecto de ley no prohíbe la realización de un referendo en la misma fecha que las elecciones generales. (...) Los referendos realizados el mismo día que la elección general pueden incentivar la concurrencia y pueden ayudar a reducir costos (...)”¹⁶

Por otra parte, en octubre de 2008 las autoridades de Lituania propusieron someter a referendo la decisión de cerrar o no la planta nuclear de Ignalina al mismo tiempo de la realización de elecciones parlamentarias. Aunque era un hecho que esta planta iba a ser cerrada la Constitución de Lituania establece que los temas de Estado más importantes deben ser sometidos a Referendo y los temas de energía nuclear habían sido elevados ya a esta categoría. Si bien en este caso el referendo no fue aprobado, es evidente que para este país los temas importantes se deben referendar en escenarios que garanticen la mayor participación de la ciudadanía.¹⁷

Similarmente, la sección 128 de la Constitución australiana define que los referendos deben realizarse cada vez que el Parlamento realice cambios a la Constitución y la votación es obligatoria para todos los inscritos en el censo electoral y por lo tanto debe reali-

zarse conjuntamente con las Elecciones Nacionales¹⁸. Actualmente las autoridades nacionales están considerando la posibilidad de sostener un referendo con el fin dar herramientas presupuestales a los Consejos Municipales el mismo día de las elecciones parlamentarias. Inicialmente se esperaba que se realizaran ambos actos el 14 de septiembre de 2013, pero dado que el Primer Ministro Kevin Rudd convocó elecciones para el 7 de septiembre, la votación de referendo se postergó y aún no se sabe su fecha.

De la misma manera el Primer Ministro de República Checa propuso en junio de 2006 realizar un referendo sobre la Constitución de la Unión Europea junto con las elecciones a la Cámara Baja. Si bien estos actos electorales no se llevaron a cabo, la posibilidad legal era una realidad.¹⁹

Finalmente, la concurrencia entre elecciones y reformas a las Constituciones estatales por iniciativa popular en distintos Estados de Estados Unidos, ha sido muy común. Uno de los ejemplos más representativos es el de la votación en California con respecto a la prohibición del matrimonio homosexual conocida como “Proposición 8”. Esta reforma constitucional del Estado fue votada el 4 de noviembre de 2008, el mismo día de las elecciones presidenciales, de Congreso, de integrantes del Senado del Estado, y de otras 11 proposiciones legislativas y constitucionales del Estado. Paradójicamente, aunque la proposición que prohibía el matrimonio homosexual fue aprobada, la mayoría de los candidatos electos en esa votación fueron demócratas, tradicionalmente a favor de la protección de los derechos de las parejas del mismo sexo.²⁰

La experiencia comparada demuestra que alrededor del mundo existen buenas experiencias de coincidencia de elecciones y votación de referendos, en particular de cara a los temas más sensibles para las naciones. No existe una tradición internacional de prohibición de este tipo de expresiones, que fomentan la mayor participación ciudadana y el ahorro de costos.

6. Costos

El sexto y último argumento está relacionado precisamente con la reducción de costos. Si bien lograr una mayor participación y por lo tanto ampliar la legitimidad de la adopción de las decisiones relacionadas con la implementación de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado es razón suficiente para justificar la adopción de una medida de este estilo, no sobra recordar también los argumentos relacionados con los costos materiales.

El costo de realizar cualquier elección es muy alto. Según cifras de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el caso particular del referendo, el costo de hacerlo separado de cualquier otro acto electoral es de 138.000 millones de pesos. La Registraduría afirma que en cambio hacer tres referendos en una misma jornada cuesta 157.000 millones²¹ de pesos.

¹³ Artículo 50, Volksgesetzgebung.

¹⁴ Tim Mowrey. Referendums in Canada: A Comparative Overview. Disponible en: http://www.elections.ca/res/eim/article_search/article.asp?id=87&lang=e&frmPageSize

¹⁵ Ibid.

¹⁶ House of Commons. Library. European Union (Referendum) Bill. Bill 11 of 2013-14. Research Paper. 28 June 2013. Traducción no oficial.

¹⁷ “The Lithuanian Referendum On Extending The Working Of The Ignalina Nuclear Power Station: The Rationality Of Actors Within (Un-)Changing Structures” Baltic Journal of Law and Politics, Volume 5 Number 1 (2012) pg 119-120.

¹⁸ Australian Electoral Commission [en línea] disponible en: http://www.aec.gov.au/Elections/referendums/Referendum_Dates_and_Results.htm

¹⁹ Gross quiere unir las elecciones parlamentarias con el referéndum sobre la Constitución Europea. En: <http://www.radio.cz/es/rubrica/notas/gross-quiere-unir-las-elecciones-parlamentarias-con-el-referendum-sobre-la-constitucion-europea>

²⁰ Statement of Vote, November 4, 2008, General Electio, California Secretary of State Debra Bowen. En: http://www.sos.ca.gov/elections/sov/2008-general/sov_complete.pdf

²¹ Registraduría Nacional del Estado Civil, Los Referendos: Preguntas Frecuentes sobre Referendos. [en línea] disponible en: http://www.registraduria.gov.co/Informacion/ref_intro.htm

Las anteriores cifras nos llevan necesariamente a concluir que implementar más de un acto electoral el mismo día conlleva a una amplia reducción de costos ya que se utiliza la misma infraestructura, transporte, personal, y logística, entre otros. Sabiendo esto es posible establecer que hacer un referendo el mismo día de otro acto electoral tiene un costo aproximado de 10.000 millones de pesos adicionales a los costos básicos de la elección, casi 120.000 millones de pesos menos que hacerlo por separado, lo que constituye una diferencia importante.

Sin duda los argumentos de costos aplican por igual para cualquier tipo de referendo, y no sólo para aquellos que se deriven de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado. Sin embargo, no es menor recordar que este tipo de medidas permitiría reducir tales costos, recursos que podrían ser mucho mejor utilizados para la construcción de una paz estable y duradera.

7. Debate en Comisiones Primeras Conjuntas

El primer debate sobre el Proyecto de ley número 63 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara se llevó a cabo en el recinto de Senado donde sesionaron las Comisiones Primeras Conjuntas de Senado y Cámara, durante tres jornadas 10, 11 y 17 de septiembre de 2013. El debate estuvo dividido básicamente en tres partes. En primer lugar durante la primera jornada los senadores y representantes miembros de las comisiones primeras y pertenecientes a la Unidad Nacional fueron recusados por lo que el debate tuvo que ser suspendido para solucionar dichas recusaciones. En segundo lugar, y una vez resuelta la recusación, se procedió a realizar el debate sobre el proyecto de ley. Finalmente, después de un extenso debate, se procedió a votar el articulado del proyecto y se incorporaron varios cambios.

a) Primera Jornada: La recusación

El debate empezó con la intervención de nosotros los ponentes, el Senador Hernán Andrade y el Representante Alfonso Prada, quienes introdujimos el proyecto de ley, resolvieron las dudas que se presentaron en la audiencia pública y finalmente invitaron a votar positivamente el proyecto de ley. El honorable Senador Andrade resaltó el momento histórico que vive el país y calificó el proyecto como el más importante que ha presidido en sus 15 años en el Congreso. Reiteró también la finalidad del mismo haciendo énfasis en que es solo para lograr la concurrencia de las fechas entre un referendo y cualquier acto electoral. También reiteró que este referendo contendría sólo las reformas constitucionales que se necesiten para implementar un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado, dejando claro que en ningún momento se convoca a un referendo a través de este proyecto de ley. En la misma línea el Representante Prada se centró en responder inquietudes que surgieron de la audiencia pública. Primero hizo una aclaración sobre la inexistencia del conflicto de interés para lo cual citó un concepto del Consejo de Estado, se refirió a la percepción negativa de los colombianos sobre la participación en política de miembros de las FARC plasmada en la encuesta Gallup de agosto de 2013 y afirmó que no había certeza alguna sobre la firma de un acuerdo. Terminó su intervención resaltando la constitucionalidad de la norma y la libertad del legislador de reformar las leyes estatutarias.

Continuó el honorable Senador Jorge Eduardo Londoño quien resaltó su preocupación por el conflicto de interés que existiría si se vota este referendo el mismo día de las elecciones al Congreso para lo que

sugirió votarlo en elecciones presidenciales. Luego intervino el Representante a la Cámara Camilo Abril quien dio un apoyo total al proyecto de ley.

Las intervenciones terminaron con el anuncio del Senador Juan Carlos Vélez que advirtió se había presentado una recusación a los miembros de la Comisión Primera de Cámara y Senado pertenecientes a la Unidad Nacional. En este punto se levantó la sesión y se convocó para el miércoles 11 de septiembre, previo resultado de las Comisiones de Ética de Senado y Cámara sobre la recusación.

Las recusaciones fueron radicadas por los ciudadanos Ricardo Cifuentes Salamanca, presidente de la Corporación Foro Ciudadano, y Eduardo Padilla Hernández, director de la Red Nacional de Veedurías con el argumento de que los miembros de las Comisiones Primeras estaban incurriendo en un conflicto de interés al votar una ley a favor de la reelección del Presidente Santos y a la vez pertenecer a la Unidad Nacional. Más adelante los mismos ciudadanos radicaron una nueva recusación contra los miembros de las Comisiones de Ética de Cámara y de Senado bajo la misma lógica.

El día 11 de septiembre las Comisiones de Ética de Cámara y Senado procedieron a resolver las recusaciones contra los miembros de esta Comisión y posteriormente contra los miembros de las Comisiones Primeras. En Senado decidieron nombrar al Senador Samuel Arrieta como presidente *ad hoc* porque el Presidente, el Senador Camilo Sánchez, estaba recusado. El Senador Arrieta rechazó de plano la recusación contra los miembros de la Comisión de Ética. Luego el Senador Camilo Sánchez retomó la presidencia para resolver la recusación contra los miembros de la Comisión Primera. En este caso los senadores rechazaron la recusación contra los miembros de la Comisión Primera y como consecuencia redactaron su decisión pidiendo que se comunicara de manera inmediata a la Mesa Directiva de la Comisión Primera de Senado.

La Comisión de Ética de la Cámara de Representantes procedió de manera distinta. Iniciaron de la misma forma que en Senado al nombrar al Representante Jairo Hinestroza como presidente *ad hoc* ya que el Presidente, el Representante Jairo Quintero, se encontraba recusado. Más adelante el Representante Rafael Romero radicó una proposición para rechazar de plano la recusación contra los miembros de la Comisión de Ética, proposición que fue acogida por todos los Representantes presentes. Hecho esto pasaron a resolver la recusación contra los miembros de la Comisión Primera de Cámara la cual negaron, redactaron su decisión y pidieron fuera comunicada de forma inmediata a la Mesa Directiva de la Comisión Primera Cámara de Representantes.

b) Segunda jornada: El debate

Una vez resuelta la recusación por las Comisiones de Ética de Senado y Cámara se procedió a continuar el debate. El honorable Senador Luis Carlos Avellana se declaró satisfecho con la modificación introducida en la ponencia al artículo 1° del proyecto de ley, pero advirtió que el artículo 3° constituía una presión indebida a la mesa de La Habana. Siguió el honorable Senador Eduardo Enríquez Maya quien sugirió que el articulado hablara siempre de los referendos constitucionales en plural y que se eliminara la derogatoria del artículo 6° al no ser necesaria. Acto seguido el honorable Representante Germán Navas se retiró del salón señalando que si bien el Polo Democrático estaba de acuerdo con la referendación, temían del tipo de contenidos que pudieran entrar en el proyecto de ley.

Luego intervino el honorable Senador Manuel Enriquez Rosero quien afirmó que este proyecto debería contemplar una consulta popular en vez de un referendo y enfatizó que al ser así habría limitaciones constitucionales con el artículo 104 de la Carta que prohíbe la concurrencia entre un acto electoral y una consulta popular. También advirtió que el proyecto de ley debió haber sido acumulado con el proyecto del Senador Lozano al tener unidad de materia.

El honorable Representante Hugo Orlando Velásquez presentó una proposición para eliminar el artículo 5° sobre constreñimiento al elector, pues según él no se debe repetir lo ya establecido en la legislación y el Código Penal colombiano penaliza cualquier tipo de constreñimiento al elector.

Continuó el honorable Representante Alfredo DeLuque quien manifestó su apoyo al proyecto. El Representante en primer lugar controvertió el argumento sobre el conflicto de interés al afirmar que el voto del proyecto de ley no garantiza más votos en las urnas y que por el contrario podría garantizar menos, situación que llevaría a que el conflicto de interés fuera para los opositores. En segundo lugar dejó claro que el avance del proceso de paz es una oportunidad histórica para cerrar el conflicto en Colombia.

Posteriormente el honorable Representante Miguel Gómez intervino en contra del proyecto de ley al catalogar el referendo como una estrategia reeleccionista. Además dijo que aprobar el Proyecto de ley significaría cambiar las reglas del juego a escasos seis meses de elecciones para favorecer sólo a unos cuantos. Así mismo acusó al Gobierno actual de ser impopular y advirtió que el Presidente utilizaría este instrumento como salvavidas en las próximas elecciones.

En la misma línea, el honorable Senador Juan Lozano intervino en contra del proyecto de ley. Inició por denunciar la tardanza tomada para nombrarle un ponente a su proyecto de ley. Luego el Senador Lozano advirtió que subsisten inconstitucionalidades ya que según él la Carta decidió separar las jornadas de la democracia participativa de las jornadas de la democracia representativa. Sin embargo aceptó que la ponencia había mejorado el texto del proyecto.

El honorable Senador Carlos Soto continuó el debate al pedir claridad frente la relación entre este proyecto de ley y las facultades extraordinarias que puede otorgar el Congreso al Presidente. El Senador Soto también pidió claridad sobre los referendos, pues según él no se sabe si estos Acuerdos se limitan sólo a las FARC y al ELN o se pueden extender a otros grupos.

Continuó el honorable Representante Pedrito Peireira quien advirtió que la Corte Constitucional había prohibido en varias de sus sentencias la coincidencia entre referendos y actos electorales. Por esta razón pidió a los ponentes que le explicaran la razón por la cual se desconocen todas esas sentencias.

El honorable Senador Roy Barreras intervino para responderle al Senador Lozano frente a su petición de desmovilización previa a la votación del referendo y al Representante Gómez frente a su denominación de referendo reeleccionista. En primer lugar al Senador Barreras aclaró que el Marco Jurídico para la Paz traía todos los condicionamientos mencionados pero para el tratamiento penal especial, no antes de la refrendación. En segundo lugar al Representante Gómez le recordó que él era uno de los principales opositores del proceso de paz y que por ende en las urnas se vería si los colombianos acompañan el proceso o no.

Posteriormente el honorable Senador Luis Fernando Velasco dividió su intervención en tres partes, la primera para dar a conocer su confusión frente al rechazo del Centro Democrático ante este proyecto de ley, pues según él, se llegó a la negociación de paz gracias a la política de seguridad del ex presidente Alvaro Uribe. La segunda para proponer voto obligatorio en este tipo de referendos ya que se trata de decisiones cruciales frente al futuro del país. La tercera parte de su intervención se basó en aclarar que estaba en desacuerdo con el artículo 5° del proyecto de ley ya que reiteraba lo ya dicho por el Código Penal colombiano.

Continuó el debate el honorable Senador Juan Carlos Vélez quien afirmó que en este proyecto de ley subsisten tres vicios de constitucionalidad. El primer vicio de constitucionalidad consiste en la negación frente a la petición de acumularlo con el proyecto del Senador Juan Lozano, pues el Senador Vélez como ponente envió la solicitud sin obtener resultado alguno. El segundo vicio se enmarca en el análisis que hizo la Corte Constitucional frente al artículo 39 de la Ley 134 de 1994 al afirmar que se separaba los referendos de actos electorales para no desviar el debate, como lo quiso la Constituyente de 1991. Por último el tercer vicio según el Senador, consiste en que se presentó una apelación a la decisión de la Comisión de Ética y por lo tanto se debía resolver de inmediato.

Teniendo en cuenta lo anterior, el honorable Representante Jorge Enrique Roza en su calidad de Presidente de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes les pide a los secretarios que lean el resultado de las Comisiones de Ética y así confirmar que esta es última instancia y por lo tanto el recurso de apelación es improcedente.

En este punto el honorable Senador Juan Manuel Galán intervino para solicitar que fuera declarada la sesión permanente y así poder continuar con la discusión. La sesión permanente fue aprobada y declarada.

El honorable Senador Hernán Andrade intervino en su calidad de ponente para resolver algunas dudas que surgieron a lo largo del debate. En primer lugar enfatizó en que el mensaje de urgencia daba un trato diferente a los proyectos de ley y por esa razón no se podía proceder a acumularlos. En segundo lugar reiteró que el mecanismo debe ser un referendo ya que la consulta popular no contiene textos normativos concretos y por eso no serviría a la hora de aprobar reformas constitucionales. En tercer lugar señaló que la prohibición establecida en la ley no tiene nivel constitucional, pues la Carta en ningún artículo establece tal prohibición. Por último el Senador Andrade mencionó algunas propuestas como las establecidas por el Senador Enriquez Maya y aquella sobre la eliminación del artículo 5° para decir que serían acogidas por los ponentes.

En la misma línea como ponente (Representante Alfonso Prada) respondió a la preocupación del Senador Carlos Soto al reiterarle el único propósito del proyecto de ley: lograr la concurrencia entre un acto electoral y un referendo para implementar los Acuerdos de Paz únicamente con las FARC y el ELN.

En este punto se levantó la sesión y se convocó para el martes 17 de septiembre de 2013 a las 10 de la mañana.

c) Tercera jornada: Votación

El día martes 17 de septiembre de 2013 continuó el debate sobre el Proyecto de ley 63 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara. A raíz de la intervención del ho-

norable Senador Juan Carlos Vélez, quien solicitó más tiempo para dar este debate por el tema polémico del que trataba, el Senador Juan Manuel Galán, en su calidad de Presidente, afirmó que el debate no se reabría indicando que había suficiente ilustración.

Sin embargo el Senador Vélez continuó con su intervención diciendo que este Proyecto de ley tenía serios vicios de trámite, repitiendo argumentos utilizados anteriormente. En primer lugar estableció que no había sido acumulado con el Proyecto de Ley 067 de 2013 de autoría del Senador Juan Lozano y que aunque él había solicitado su acumulación el día 3 de septiembre, no se le dio respuesta sino hasta el 16 de septiembre. En segundo lugar afirmó que el proyecto violaba el artículo 262 de la Constitución ya que la Carta es muy clara en prohibir la concurrencia entre dos actos electorales. En tercer lugar trajo a colación que al obligar al elector a recibir el tarjetón del referendo se estaría incurriendo en una inconstitucionalidad porque en la Corte Constitucional ha sido muy clara en reiterar que el voto en blanco está prohibido dentro del referendo, pues la abstención sería la equivalente al mismo. Por último el Senador Vélez consideró que la forma en la que se habían resuelto las recusaciones había sido equivocada.

En ese momento el Senador Corzo recordó su impedimento por tener, según él, amenaza de muerte por parte de grupos guerrilleros. Este impedimento fue negado por las mayorías requeridas.

Continuó el Senador Juan Lozano repitiendo el argumento del Senador Vélez al decir que se estaba violando la Ley 5ª de 1992 al no haber acumulado los proyectos de ley, pues según el Senador Vélez la Corte Constitucional había sido muy clara en reiterar que esta no era una facultad potestativa del legislador y por tanto resultaba obligatorio. Dicho esto el Senador Galán tomó la palabra solicitando al Secretario dar lectura de su respuesta a esta petición.

El Secretario leyó la carta enviada al Senador Vélez con fecha 13 de septiembre de 2013 escrita por el Senador Galán la cual se resume en los siguientes puntos:

- Inicialmente se refiere a los fundamentos constitucionales, legales y jurídicos que regulan la materia. Para esto cita los artículos 152 y 163 de la Constitución Política, el primero que se refiere a la materia de las leyes estatutarias y el segundo al trámite de urgencia solicitado por el Presidente de la República. Continúa citando los fundamentos legales mencionando los artículos 151, 152 y 43 de la Ley 5ª de 1992. Los primeros dos que tratan sobre el tema mismo de la acumulación y el último que trata sobre las obligaciones de los Presidentes de las Cámaras. A continuación cita a la Corte Constitucional en dos sentencias puntuales,

la C-072 de 1995 y la C-551 de 2003. En cuanto la primera sentencia cita el siguiente párrafo:

“Es claro para la Corte que no es procedente el cargo formulado por los demandantes respecto a la presunta violación de los artículos 53 y 157 de la Constitución Política en el trámite del Proyecto de ley número 155 de 1992, por cuanto la acumulación legislativa no sólo no constituye uno de los presupuestos esenciales en el proceso de formación de una ley-artículo 157 CP-, sino que además las normas de la Ley 5ª de 1992-artículos 151 y 152-que se refieren a la materia, la consagran como una facultad potestativa del ponente inicial o de los presidentes de las Cámaras o si se reúne el presupuesto fundamental, de que o bien los proyectos que se pretendan acumular estén en trámite o que cursen en forma simultánea, siempre y cuando no se haya rendido el informe respectivo por parte del ponente inicial, o no se hubiese presentado ponencia para primer debate.”²²

La Sentencia C-551 de 2003 la cita porque esta se refiere al trámite de los proyectos de ley al establecer que aunque deben seguir los requerimientos establecidos por la Constitución, esta ha establecido también excepciones al mismo y ha dado la facultad al Reglamento del Congreso de hacerlo a través del artículo 157 de la Carta.

- En segundo término hace un análisis de los fundamentos anteriormente citados. Primero se refiere al propósito de la acumulación al decir que esta busca economizar y dar celeridad a las labores del Congreso, por lo tanto la acumulación de los proyectos de ley, al buscar estos una finalidad totalmente distinta, no contribuiría a cumplir con estos propósitos. Continúa su argumentación refiriéndose al trámite prioritario que tiene el actual proyecto de ley, al establecer no se puede acumular con el Proyecto de ley 067 de 2013 ya que para este no existe mensaje de urgencia ni solicitud de debate en comisiones conjuntas. Termina recordando que la solicitud de mensaje de urgencia es una decisión facultativa del Presidente de la República.

- Por todo lo anterior el Senador Galán concluye su carta diciendo que no resultaba viable acumular los proyectos de ley anteriormente citados.

El Senador Luis Fernando Velasco agregó a toda esta argumentación que el mensaje de urgencia es para un proyecto de ley en particular y no para un tema, por lo que el argumento del Senador Vélez sobre la unidad de materia entre los proyectos de ley no era válido.

Después de esta réplica se procedió a votar el informe de ponencia, el articulado junto con las proposiciones y finalmente el título y la pregunta, así:

Articulado con proposiciones avaladas	Artículo 1º	Artículo 2º	Artículo 3º original	Artículo 4º original	Artículo 5º suprimirlo	Artículo 6º	Nuevo Artículo Avalado	Título y pregunta
Senado	14-2	10-2	13-1	13-2	11-2	12-2	13-0	12-2
Cámara	24-1	22-0	20-1	19-1	20-0	20-1	20-0	20-0

Adicionalmente se negaron las demás proposiciones, así:

Proposiciones	Artículo 1º	Artículo 2º	Suprimir Artículo 2º	Artículo 3º	Artículo 4º	Nuevos artículos en bloque NO Avalados	Título Sustitutivo
Senado	2-14	2-12	1-12	1-13	1-13	1-12	2-12
Cámara	1-26	2-23	1-21	1-20	1-20	1-19	0-22

²² Sentencia C-072 de 1995 Corte Constitucional

A partir de los argumentos presentados en el debate en comisiones primeras conjuntas consideramos importante referiremos con mayor profundidad a los cuatro temas más importantes referidos a lo largo del debate: i) La inexistencia de conflicto de intereses; ii) La supuesta obligación de acumulación del proyecto; iii) La constancia radicada por el Senador Juan Lozano; y iv) Los límites temporales existentes para la realización de campañas.

8. Ausencia de Conflicto de Interés

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional²³ y del Consejo de Estado²⁴, un conflicto de interés se configura cuando se presenta “una concurrencia antagónica entre el interés particular y el interés público que afecta la decisión a tomar y obliga a declararse impedido a quien deba tomarla”.

A su vez, para ambas corporaciones, un congresista puede estar expuesto a perder su investidura por la violación del régimen de conflictos de interés, de acuerdo con el artículo 183, numeral 1, de la Constitución Política, cuando concurren los siguientes elementos:

“1. La participación efectiva del parlamentario en el procedimiento legislativo o en los mecanismos de control;

2. La existencia cierta y demostrable, que de la aprobación de una determinada ley se derivan beneficios morales o económicos para el congresista, sus familiares o sus socios;

3. Que el beneficio que persiga o se obtenga con la ley no puede ser catalogado como general, sino de carácter particular, y

4. Que el congresista tenga la intención de beneficiar a sus familiares, a sus socios o a sí mismo”²⁵.

En este contexto, no es posible afirmar que la votación de este proyecto de ley estatutaria por parte de Senadores y Representantes implique una violación al régimen de conflictos de interés, dado que en esta participación no se configurarían las condiciones establecidas por la jurisprudencia expuesta. Así, aun cuando la discusión y posterior votación de este proyecto de ley implica “*La participación efectiva del parlamentario en el procedimiento legislativo o en los mecanismos de control*”, esta discusión y votación no envuelve “*la existencia cierta y demostrable, que de la aprobación de una determinada ley se derivan beneficios morales o económicos para el congresista, sus familiares o sus socios*”.

Nótese que el proyecto de ley de ninguna manera convoca un referendo, como ya se ha explicado en otros apartes de la ponencia, sino que simplemente determina una regla particular para el desarrollo de referendos constitucionales que se hagan necesarios para la implementación de un Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado. De esta regla particular no se derivan beneficios morales o económicos para los congresistas, sus familiares o sus socios, puesto

que su único efecto es abrir la compuerta para que sea posible que concurran en una misma convocatoria el mencionado mecanismo de participación ciudadana y un acto electoral.

Además en los artículos 4º y 5º se incorporan garantías en materia de acceso a medios de comunicación y recursos de financiación de campañas con el fin de asegurar condiciones de igualdad para quienes respalden la iniciativa y quienes la rechacen.

No obstante, de acuerdo con el debate presentado en el Congreso, los opositores al Proyecto de ley Estatutaria que se presenta consideran que se podría vulnerar el régimen de conflictos de interés, pues los Congresistas que apoyen la respectiva norma podrían obtener beneficios electorales. Según esta hipótesis, la posibilidad de votar el referendo en la misma fecha de la elección de Congreso, pondría a los congresistas que apoyen este proyecto de ley y que busquen la reelección, en una situación privilegiada respecto de los demás candidatos. La existencia de privilegios electorales podría ser entonces considerada como un beneficio moral.

Sin embargo, tal como quedó demostrado al interior de las comisiones de ética de Cámara y Senado, que votaron negativamente a la recusación presentada contra algunos congresistas, no existe un nexo de causalidad entre su participación en el proceso legislativo de este proyecto de ley, y el mencionado beneficio electoral.

En primer lugar, el proyecto de ley no establece en qué acto electoral se podría llevar a cabo la votación del referendo constitucional. Ello depende de los avances en el proceso de conversaciones en La Habana. De ahí que no es posible afirmar que el proyecto de ley determina que el referendo se llevará a cabo en las elecciones de Congreso. De ello se desprende que no es posible afirmar que quienes apoyen este proyecto de ley derivan un beneficio electoral concreto.

En segundo lugar, tal beneficio en todo caso sólo podría ser una expectativa para los Congresistas que aspiren a su reelección. Hecho incierto que aún no puede ser objeto de análisis porque no hay certeza sobre quiénes aspiran a ser reelegidos.

Pero quizás el argumento más importante para aclarar que no existe un vínculo de causalidad es que incluso si el referendo se votara el mismo día de las elecciones de Congreso, y si en efecto quienes apoyaran la aprobación de esta ley se lanzaran a la reelección, de la aprobación de este proyecto no se deriva *per se* un triunfo electoral. Así, es perfectamente viable que un Congresista que apoye este proyecto de ley, y el proceso de paz en general, luego vea truncadas sus aspiraciones políticas porque los ciudadanos consideren que el candidato opositor es mejor, o que no aprueban su anterior gestión, o más claro aún, que los ciudadanos no compartan el Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado y, por lo tanto, no estén dispuestos a apoyar la candidatura de quienes apoyaron este proyecto de ley. En otras palabras, del apoyo a este proyecto de ley no se puede derivar el alegado beneficio electoral.

Es entonces necesario reiterar que esta compuerta que se abre no asegura en sí misma, y mucho menos de manera cierta y demostrable, que quienes acudan a las urnas y decidan además votar a favor o en contra un referendo constitucional relacionado con las reformas constitucionales necesarias para implementar un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado, lo hagan también a favor de los intereses de los candidatos que se presenten en las próximas elecciones parlamentarias. Esta última decisión de los electores es incierta, razón por la cual no es posible concluir,

²³ Corte Constitucional, Sentencia C-1056 de 2012, M.P.: Nilson Pinilla.

²⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, radicado número 1572, abril 28 de 2004, CP: Flavio Augusto Rodríguez Arce.

²⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, ver entre otras las sentencias del 5 de agosto de 2003, radicación número: PI. 0580-01 (C. P. María Elena Giraldo Gómez); 9 de noviembre de 2004, radicación número. PI. 0584-00. (C. P. Juan Ángel Palacio Hincapié); 1º de junio de 2010, radicación PI. 00598 – 00 (C. P. Filemón Jiménez Ochoa), providencias citadas por la Corte Constitucional en sentencia C-1056 de 2012, MP: Nilson Pinilla.

y ni siquiera intuir, que por el hecho de debatir y votar el proyecto de ley en cuestión, un congresista tendrá un beneficio traducido en mayor número de electores a favor de su candidatura.

Esta paradoja se ve reflejada en el caso expuesto anteriormente, en el capítulo de experiencias comparadas, sobre el voto del matrimonio de parejas de mismo sexo en las elecciones presidenciales y de Congreso en California, EEUU, aunque se aprobó la prohibición del matrimonio homosexual, la mayoría de los candidatos electos en esa votación fueron demócratas, tradicionalmente a favor de la protección de los derechos de las parejas del mismo sexo. No resulta entonces previsible que como consecuencia del voto de un congresista en la ley estatutaria, el electorado esté de acuerdo con las reformas constitucionales necesarias para la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado, y menos con el proyecto político del congresista que aspire a la reelección. Es más, votar a favor de la ley estatutaria bien podría generarle al Congresista una pérdida de apoyo en el electorado. Además, de ningún modo podría derivarse un conflicto de interés frente a la votación de un proyecto que pretende extender la participación democrática en un aspecto que le interesa a toda la sociedad colombiana.

9. Constancia del Senador Juan Lozano

El honorable Senador Juan Lozano dejó como constancia una proposición que merece ser analizada en detalle. El texto del artículo que el Senador propone incluir es el siguiente:

“Artículo nuevo. Los referendos que se realicen en virtud de acuerdos de paz procederán siempre y cuando preceda la definición precisa de las condiciones para la dejación de las armas. En todo caso deberá estar precedido de 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 víctimas”.

Es importante analizar esta propuesta en sus dos partes. En primer lugar, en lo relacionado con la dejación de las armas; y en segundo lugar, en cuanto a las condiciones que se imponen como prerrequisito para la realización del tipo de referendos constitucionales a los que se refiere este proyecto de ley.

En primer lugar, es importante señalar que el Acuerdo General para la terminación del conflicto firmado entre las delegaciones del Gobierno y las FARC en La Habana, el 26 de agosto de 2012, señala como parte de la agenda de conversaciones en el punto 3 sobre “Fin del conflicto”, la dejación de las armas. Eso supone que en la mesa de conversaciones de La Habana se llegará a acuerdos sobre los procedimientos relacionados con la dejación de las armas por parte de las FARC, que como lo dice el propio Acuerdo General, haría parte de un “proceso integral y simultáneo” que inicia con la firma del Acuerdo Final. Tal Acuerdo Final, como lo establece el artículo 3° de este proyecto de ley deberá sea publicado y difundido con anterioridad a la votación del tipo de referendos constitucionales a los que se refiere este proyecto. Esto significa que en efecto, con anterioridad a la votación del referendo constitucional, el Gobierno y las FARC, o en su caso el ELN, tendrían que haber llegado a acuerdos relacionados con la dejación de las armas. Sin embargo, ello es materia de las conversaciones de La Habana, y mal haría el Congreso en pretender regular un proceso de conversaciones de paz que avanza de manera exitosa entre las partes.

En segundo lugar, la propuesta del Senador Lozano supone establecer una serie de actos que debería llevar a cabo las FARC como precondiciones para la votación del tipo de referendos constitucionales a los que se refiere este proyecto de ley. Estos actos son los siguientes: i) la desvinculación de los menores de edad reclutados ilícitamente que se encuentren en poder de los grupos armados al margen de la ley; ii) la liberación de los secuestrados; y iii) La expresión de su voluntad de reconocer responsabilidad y de contribuir al esclarecimiento de la verdad y a la reparación integral de las víctimas.

Sea lo primero señalar que no podemos compartir más la finalidad que acompaña esta propuesta. En efecto, estamos de acuerdo en que lo más deseable es que las FARC entreguen a los niños y a los secuestrados antes de la votación de un referendo, y que en el Acuerdo Final se comprometan con el reconocimiento de responsabilidad y con la contribución al esclarecimiento de la verdad y la reparación de las víctimas. Sin embargo, ese es un tema que compete al Gobierno nacional en cabeza del Presidente de la República, como lo establece el artículo 10 de la Ley 418 de 1997, según el cual: “La dirección de todo proceso de paz corresponde exclusivamente al Presidente de la República como responsable de la preservación del orden público en toda la Nación.” En ese sentido, mal haría el Congreso en predeterminar los contenidos de un proceso de conversaciones de paz, que por estricto mandato legal corresponde exclusivamente al Presidente de la República.

Ahora, es precisamente porque creemos que todos los colombianos deben poder manifestar su acuerdo o su desacuerdo con los contenidos de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado y con las reformas constitucionales que sean necesarias para implementarlo, que hemos venido impulsando este proyecto de ley. Será el Gobierno el que deba tomar nota de esta constancia para el desarrollo del contenido del Acuerdo Final en la mesa de conversaciones de La Habana, y serán los ciudadanos los que en últimas se pronuncian sobre si aceptan los términos de tal acuerdo o no.

No sobra resaltar, por último, que en todo caso todas estas condiciones ya están incluidas en el inciso 5° del artículo 66 transitorio de la Constitución, según la cual: “En cualquier caso, el tratamiento penal especial mediante la aplicación de instrumentos constitucionales como los anteriores estará sujeto al cumplimiento de condiciones tales como la dejación de las armas, el reconocimiento de responsabilidad, la contribución al esclarecimiento de la verdad y a la reparación integral de las víctimas, la liberación de los secuestrados, y la desvinculación de los menores de edad reclutados ilícitamente que se encuentren en poder de los grupos armados al margen de la ley”.

10. Límites Temporales para la Realización de Campañas

Con respecto a las reglas de funcionamiento de los procesos electorales relativos a mecanismos de participación como el referendo, está claro que en nada perturba la regulación actual sobre los mismos el hecho de que estos coincidan con actos electorales. Existe actualmente una regulación clara en la ley sobre las campañas para procesos electorales bien sea de actos electorales o de mecanismos de participación y por lo mismo, esta regulación se encuentra debidamente adecuada para que estos coincidan.

De una parte el proyecto de ley aprobado que se encuentra pendiente de sanción presidencial y regula los mecanismos de participación democrática, establece reglas claras para la propaganda electoral del voto en blanco o de una opción en los mecanismos de participación ciudadana. El proyecto de ley en men-

ción, en su artículo 34, establece que “desde la fecha en la que la autoridad competente determine, mediante decreto, cuando se realizará la votación sobre un mecanismo de participación ciudadana hasta el día anterior a la realización del mismo, se podrán desarrollar campañas a favor, en contra y por la abstención a cada mecanismo, cuando aplique”. Como se observa, esta disposición ni está condicionada ni se vería afectada por la coincidencia de un mecanismo como el referendo, con un acto electoral.

En relación con las campañas para actos electorales, la Ley 130 de 1994, estatuto básico de partidos que regula las campañas electorales, establece que las campañas electorales podrán realizarse dentro de los tres meses anteriores a las campañas electorales. Adicionalmente, la ley 1475 de 2011 en su artículo 35 que dispone las reglas de organización y funcionamiento de los procesos electorales, unifica las reglas de propaganda electoral para listas o candidatos a corporaciones públicas de elección popular, del voto en blanco o de una opción de mecanismos de participación ciudadana. Establece para ambos casos que:

“La propaganda a través de los medios de comunicación social y del espacio público, únicamente podrá realizarse dentro de los sesenta (60) días anteriores a la fecha de la respectiva votación, y la que se realice empleando el espacio público podrá realizarse dentro de los tres (3) meses anteriores a la fecha de la respectiva votación. En la propaganda electoral sólo podrán utilizarse los símbolos, emblemas o logotipos previamente registrados ante el Consejo Nacional Electoral por los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, coaliciones o comités de promotores, los cuales no podrán incluir o reproducir los símbolos patrios, los de otros partidos o movimientos políticos, ni ser iguales o generar confusión con otros previamente registrados.”

Así, teniendo en cuenta que las reglas para los tiempos de la propaganda electoral son iguales para los mecanismos de participación como es en este caso un referendo y para los actos electorales, en nada se verá afectado el normal desarrollo del primero al disponer que puede coincidir con un acto electoral, tal como lo dispone el proyecto.

11. Pliego Modificatorio

Teniendo en cuenta algunas de las observaciones al proyecto presentadas en el debate en comisiones primeras conjuntas, a continuación nos permitimos presentar el siguiente pliego modificatorio al proyecto de ley estatutaria:

a) Corrección del encabezado:

En el **encabezado del proyecto de ley** se propone corregir la sintaxis de tal forma que en vez de hacer referencia a “por medio del cual se dictan”, se lea “por medio de la cual se dictan”, ya que en el encabezado se refiere a la ley y no al proyecto de ley;

b) Corrección de la numeración del articulado:

Con el fin de estructurar mejor el texto aprobado en las comisiones primeras conjuntas se propone denominar el “artículo nuevo” aprobado sobre acceso a medios de comunicación, como artículo 5°;

c) Corrección del artículo de medios de comunicación:

En el artículo 5° se propone aclarar que la referencia al acceso a medios en condiciones equitativas se refiere específicamente a los referendos constitucionales a los que se refiere este proyecto de ley y no a otros mecanismos de participación ciudadana. No sólo con el fin de guardar unidad de materia, sino porque la referencia general a todos los medios de comunicación ya se encuentra contemplada en el artículo 34 de la

nueva ley de participación ciudadana que está siendo revisada por la Corte Constitucional.

En ese sentido el texto propuesto del artículo 1° sería el siguiente:

Artículo 5°. *Medios de comunicación.* 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 del tipo de referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley.

12. Oportunidad Histórica para la Paz

Finalmente, es importante recordar que la Constitución Política de 1991 se construyó sobre el anhelo y el derecho a la paz. Como lo señala el artículo 22 de la Constitución “la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.” En ese sentido, todos los esfuerzos que lleva a cabo el Gobierno para la terminación del conflicto armado son una manifestación de ese anhelo, de esa obligación constitucional de buscar la paz. Pero las conversaciones de paz difícilmente pueden ajustarse a los tiempos constitucionales ordinarios. Por eso, y dado que no sabemos en qué momento será posible llegar a la firma de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto, es necesario tomar las medidas para asegurar que a futuro podamos organizar un eventual referendo que esté en sincronía con los tiempos del proceso de conversaciones, y que pueda concurrir con otros actos electorales. De ahí la necesidad de este proyecto de ley.

Por último no sobra reiterar que en todo caso este proyecto simplemente contempla una hipótesis, dado que serán las partes en la Mesa las que definan cómo llevar a cabo tanto la refrendación de un Acuerdo Final, como los mecanismos de garantía del cumplimiento de lo acordado. Esta discusión no ha empezado en la Mesa. El referendo es sólo una de las posibles vías para lograr estos objetivos.

13. Proposición

Por las anteriores consideraciones y con base en lo dispuesto por la Constitución Política y la Ley, proponemos a miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes aprobar en Segundo Debate el Proyecto de ley Estatutaria número 63 de 2013, Senado número 73 de 2013 Cámara, con el pliego de modificaciones adjunto.

De los Honorables Representantes,

Alfonso Prada Gil,
Representante.

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES PARA EL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 63 DE 2013 SENADO 73 DE 2013 CÁMARA

por medio del cual se dictan las reglas para el desarrollo de referendos constitucionales con ocasión de un acuerdo final para la terminación del conflicto armado.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 63 DE 2013 SENADO, 73 DE 2013 CÁMARA

por medio de la cual se dictan las reglas para el desarrollo de referendos constitucionales con ocasión de un acuerdo final para la terminación del conflicto armado.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. *Referendos Constitucionales con ocasión de un Acuerdo Final para la terminación del*

conflicto armado. Los referendos constitucionales que sean necesarios para la implementación de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado estarán sujetos, en especial, a las reglas contempladas en la presente ley.

Artículo 2°. *Fecha para la realización de Referendos Constitucionales con ocasión de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado.* Los referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley podrán coincidir con actos electorales. Cuando tales referendos coincidan con actos electorales, los jurados de votación deberán ofrecer a los electores la tarjeta correspondiente a los referendos junto con las demás tarjetas. Los electores estarán en plena libertad de manifestarles a los jurados de votación que no desean recibir la tarjeta correspondiente al referendo.

Artículo 3°. *Publicidad del Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado.* El Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado deberá ser publicado y difundido para conocimiento de los ciudadanos con anterioridad a la votación del tipo de referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley.

Artículo 4°. *Financiación de las campañas.* El Consejo Nacional Electoral establecerá las reglas de financiación de las campañas que apoyen o controvertan los contenidos del tipo de referendos constitucionales a los que se refiere la presente Ley.

Artículo 5°. *Medios de comunicación.* 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 del tipo de referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley.

Artículo 6°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Representantes,

Alfonso Prada Gil,

Representante.

TEXTO APROBADO POR LAS COMISIONES PRIMERAS DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA Y DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES –SESIONES CONJUNTAS–

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 63 DE 2013 SENADO, 73 DE 2013 CÁMARA

por medio de la cual se dictan las reglas para el desarrollo de referendos constitucionales con ocasión de un acuerdo final para la terminación del conflicto armado.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Referendos constitucionales con ocasión de un acuerdo final para la terminación del conflicto armado.* Los referendos constitucionales que sean necesarios para la implementación de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado estarán sujetos, en especial, a las reglas contempladas en la presente ley.

Artículo 2°. *Fecha para la realización de referendos constitucionales con ocasión de un acuerdo final para la terminación del conflicto armado.* Los referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley podrán coincidir con actos electorales. Cuando tales referendos coincidan con actos electorales, los jurados de votación deberán ofrecer a los electores la

tarjeta correspondiente a los referendos junto con las demás tarjetas. Los electores estarán en plena libertad de manifestarles a los jurados de votación que no desean recibir la tarjeta correspondiente al referendo.

Artículo 3°. *Publicidad del acuerdo final para la terminación de conflicto armado.* El Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado deberá ser publicado y difundido para conocimiento de los ciudadanos con anterioridad a la votación del tipo de referendos constitucionales a los que se refiere la presente Ley.

Artículo 4°. *Financiación de las campañas.* El Consejo Nacional Electoral establecerá las reglas de financiación de las campañas que apoyen o controvertan los contenidos del tipo de referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley.

Artículo 5°. 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 6°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de ley Estatutaria número 63 de 2013 Senado, 73 de 2013 Cámara, por medio de la cual se dictan las reglas para el desarrollo de referendos constitucionales con ocasión de un acuerdo final para la terminación del conflicto armado. Como consta en la Sesión del día 17 de septiembre de 2013, acta número 03 de sesiones conjuntas.

PONENTES:

HERNÁN ANDRADE SERRANO
H. Senador de la República

ALFONSO PRADA GIL
H. Representante a la Cámara

Presidente,

H.S. JUAN MANUEL GALAN PACHON

Secretarios,

GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL
Comisión Primera del H. Senado

EMILIANO RIVERA BRAVO
Comisión Primera Cámara de Representantes

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 075 DE 2013 CÁMARA

por la cual la Nación se asocia a la celebración de los dieciocho años de la Consulta Popular por la Paz realizada en Aguachica Cesar, y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 075 DE 2013

por la cual la Nación se asocia a la celebración de los dieciocho años de la Consulta Popular por la Paz realizada en Aguachica Cesar, y se dictan otras disposiciones.

I. Objeto del Proyecto de ley

Con esta iniciativa se busca hacer un reconocimiento estatal a la Consulta Popular para la paz realizada hace 18 años en el municipio de Aguachica, departamento del Cesar, considerando que a través de esta actuación ciudadana se promovió de forma significativa la efectividad de valores constitucionales como la

participación, el pluralismo, y la búsqueda de la Paz, desde el escenario comunitario.

II. Parte Dispositiva

El proyecto de ley está compuesto de cuatro (4) artículos, incluyendo una disposición relativa a su vigencia, y anotando que en el artículo 3° se alude a una serie de obras de infraestructura relacionadas con la conmemoración que se pretende hacer por vía legal.

III. Exposición de Motivos

El sur de Cesar, se caracterizó en las décadas de los 60, 70 y 80 por una intensa agitación protagonizada por distintos sectores sociales organizados, en pos de construir una propuesta alternativa de región y país. Es así, como surgen grandes movilizaciones como la de la **consulta popular por la paz de Aguachica** donde se manifiestan los sueños, anhelos, esperanzas de los que creyeron en la posibilidad de un mundo nuevo y ofrendaron su vida por ello.

Cansados de solo llorar a sus muertos, emprendieron la experiencia de la consulta popular por la paz de Aguachica en **agosto de 1995**, mediante la cual los pobladores se propusieron enfrentar la difícil situación de empobrecimiento y pérdida de las libertades de organización y movilización como consecuencia de la violencia desatada por los grupos armados que cometieron toda clase asesinatos, desapariciones, secuestros, masacres, persecuciones, desplazamiento forzado, lo cual se agravó con el desempleo rural y urbano, deteriorándose la calidad de vida de la población. La violación de los derechos humanos y del DIH por parte de los grupos armados había configurado el dantesco cuadro de una región paralizada por el terror de la guerra sucia y la exclusión de cualquier práctica de la democracia participativa.

Sin embargo, organizaciones comunitarias, de desplazados, instituciones, organizaciones como la red de jóvenes, de mujeres, entre otras, se levantaron a reclamar el derecho a una vida digna, la paz y el desarrollo, causa que fue apoyada por el **Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM)**, con el inicio de una experiencia de participación ciudadana, planeación y fortalecimiento organizativo a través de **“la propuesta ciudadana para el desarrollo y la paz de Aguachica”**, mediante la cual lograron que muchos de sus niños, jóvenes, hombres y mujeres no optaran por la militancia armada o los procesos de cultivo y tráfico de coca.

El precio pagado por este anhelo fue la vida de cientos de líderes, entre ellos el **médico José Padilla Villafañe, el exalcalde Fernando Rincón** y otros más, a los cuales cada año la ciudadanía aguachiense y del sur del Cesar, rinde tributo y afianza el valor y los aprendizajes de la participación ciudadana como arma política eficaz para la solución de los conflictos del desarrollo. Este proceso de consulta fue acompañado, inicialmente, por organismos internacionales tales como la ONU que luego se retiraron quedando solo el acompañamiento y la asesoría del **Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM)** a través del **núcleo de pobladores**, permitiendo dar continuidad a los procesos planteados en la consulta popular.

Importancia, Contenido y Alcance de la Iniciativa Parlamentaria

El actual proceso de diálogo y manifestación de propósitos de paz con lo que se pretende aclimatar los espíritus que redunden en la pacificación y el buen vivir de los colombianos, requiere del apoyo y la legitimidad de la sociedad desde sus referentes territoriales

y regionales, para lo cual el municipio de Aguachica aporta su experiencia, como lo es la prolongación de las mesas regionales de paz auspiciadas tanto por el Gobierno nacional, la comisión parlamentaria de paz, la ONU y los gobiernos de los países que hoy son garantes y auspiciadores de las negociaciones Gobierno, FARC, ELN.

Como producto de la Consulta Popular por la Paz realizada en Aguachica, Cesar; se dieron algunas obras en beneficio de las comunidades afectadas por la violencia y como tal, sectores vulnerables del sur del departamento del Cesar, tal y como lo fue la creación de la Seccional de Aguachica de la Universidad Popular del Cesar, ratificada por el Gobierno Nacional a través de la expedición de la Resolución número 1022 del 14 de mayo del año 2002 por parte del Ministerio de Educación, y apoyada por el Congreso de la República a través de la Ley 1352 de 2009 mediante la cual se asignaron recursos del presupuesto general de la Nación.

En el marco del actual proceso de diálogo entre el Estado Colombiano las FARC y el ELN, el comité de conmemoración de la Consulta Popular constituye una mesa regional de paz con un propósito pedagógico que la Seccional de Aguachica de la Universidad Popular del Cesar institución que se instituye como una de las obras producto de la Consulta Popular por la Paz de Aguachica en beneficio de las comunidades afectadas por la violencia y como tal, sectores vulnerables del sur del departamento del Cesar; abraza para sembrar generaciones de hombres y mujeres activos participantes en el desarrollo de procesos de dignificación y mejoramiento de la calidad de vida. Construir y fortalecer la institucionalidad con el apoyo de entidades nacionales, regionales y locales y el concurso proactivo de todas las organizaciones sociales y comunitarias es el propósito de la Seccional de Aguachica de la Universidad Popular del Cesar.

La Consulta Popular por la Paz en desarrollo del artículo 22 de la Constitución Política de Colombia, se considera como el único hecho popular que se ha realizado a nivel nacional. Por lo tanto, debe tomarse como referente y modelo de construcción de la paz, así como también, para ratificar el espíritu y modelo del Estado Social de Derecho enmarcado en una Nación de índole pacifista, cumpliendo así con el mandato contenido en nuestra carta política. Es así, que este hecho histórico debe ser objeto de exaltación por parte del Estado Colombiano por medio de su Rama Legislativa, para que desde la región del sur del Cesar se puedan construir condiciones sociales y políticas para llevar a cabo acuerdos de resolución pacífica de los conflictos del desarrollo, a partir de la construcción de una mesa regional de paz participativa que acompañe y sirva de observatorio de los procesos posconflicto, y teniendo en cuenta que, desde la academia se construye el futuro de una región, es necesario crear una cátedra permanente de paz y resolución pacífica de conflictos en la Seccional Aguachica de la Universidad Popular del Cesar como herramienta necesaria para cumplir los objetivos propuestos.

Contextualización

Ubicación de Aguachica:

El municipio de Aguachica está ubicado al sur del departamento del Cesar en la margen derecha del río Magdalena junto al puerto del municipio de Gamarra, a 200 km de Bucaramanga capital del departamento de Santander y a 400 Km de Valledupar capital del departamento del Cesar.

Población

Cuenta con una población de 95 mil habitantes, con una gran diversidad étnica proveniente de diversas regiones del país. Es el segundo municipio más poblado del departamento del Cesar desde los años 80, dinamizado su crecimiento por corrientes migratorias de la costa Norte, Santander, Antioquia, Tolima y la provincia de Ocaña (Norte de Santander) debido a la apertura de la carretera troncal de la Costa Atlántica, el ferrocarril y la ruta obligada fluvial del río Magdalena hasta los años 70.

Economía

Estas tres vías contribuyeron a la introducción y extensión de la agricultura comercial del arroz, algodón, sorgo, y ganadería extensiva en todo el sur del Cesar. El cultivo de la palma de aceite permitió el surgimiento de la agroindustria palmas del Cesar y otras agroindustrias de lácteos y trilladoras de maíz y arroz. Esta dinámica económica hasta comienzos de los años 70 provocó el crecimiento de la población de Aguachica que pasó de 24.000 habitantes a más de 80.000 al finalizar el siglo XX.

El modelo productivo instaurado basado en la gran propiedad, generó el despojo y desplazamiento de cientos de campesinos de la región y la colonización de la corrupción política que entra manipular los registros electorales, lo que generó grandes desigualdades y pobreza en los centros urbanos como Aguachica, lo cual sirvió de caldo de cultivo, en los años 80, al auge de la guerrilla del ELN (Ejército de Liberación Nacional) que se instala en la región y llega a convertirse en poder local para llevar a cabo un proceso de lucha contra la corrupción y la moralización de la vida política. Este fue el primer ensayo y lección de democracia que conoció la población que duró muy poco tiempo con el nombramiento de un alcalde militar. Este fue el comienzo de una confrontación violenta agenciada por el Estado con asesinatos y masacres llevando a la instalación de la alcaldía militar, con la cual se inició la incursión de los grupos paramilitares o de autodefensas que añadieron a la violencia, el desplazamiento forzado y el despojo de las tierras.

La Consulta popular por la Paz

Con la llegada de los grupos armados paramilitares el tejido social se rompe, estos incursionan en la región a sangre y fuego, causando desplazamiento forzado, despojo de tierras a través de la práctica de desapariciones forzadas, asesinatos y masacres. El punto más doloroso es el asesinato del “médico de Aguachica” José Padilla Villafañe en el mes de marzo de 1995, quien era uno de los dirigentes más apreciados por la comunidad Aguachiquense. Este hecho generó una reacción colectiva de rechazo a la violencia, levantando la bandera de la paz mediante la convocatoria a una consulta popular por la paz el 17 de agosto de 1995.

Esta se materializa con la movilización de más de 12.000 personas que votaron aquel día como si estuvieran eligiendo la vida como único candidato y optando por la paz como sello de perdón por tantas víctimas. Este trabajo descomunal realizado por la consulta pone a los actores armados ante la necesidad de reconocer la decisión de la sociedad civil de negarse a ser involucrada en el conflicto armado. La consulta rechazó no solamente las acciones violentas por parte de los actores armados, sino la práctica de la corrupción política. La consulta rompió con el conformismo y el miedo, afirmando el valor sagrado de la vida y la necesidad de la paz como el principal objetivo para resolver los problemas de desmovilización y parálisis socioproductiva y política de la región.

Hoy más que nunca la comunidad del municipio de Aguachica está convencida que la única solución es la participación ciudadana masiva y la consulta popular fue una de las manifestaciones como aquel instrumento necesario para frenar la guerra que atormenta el país. Esta consulta levantó un acuerdo paz acompañado de procesos materiales de desarrollo municipal, como la creación de la Seccional Aguachica de la Universidad Popular del Cesar, el inicio como sede del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM), obras como el Plan Maestro de Alcantarillado, un plan de 40 viviendas con el nombre del “Barrio la Paz”. Con esta consulta, los ciudadanos de Aguachica instauraron un anhelo de paz y desarrollo, confiados en el valor y precio de la participación comunitaria y ciudadana contra los violentos en un esfuerzo por proteger la población no combatiente conforme al protocolo II de Ginebra. Fue una memorable jornada de movilización cívica pacífica, de hombres y mujeres, padres e hijos, trabajadores, empresarios, comerciantes, campesinos, iglesias, organizaciones, etc.

El sur del Cesar, el sur de Bolívar, Santander se estremecieron con gran esperanza en este día donde cada corazón se sembró como abundante semilla, en el horizonte. Algunas semillas cayeron en terreno fértil y crecieron como la Universidad Popular del Cesar que hoy sirve a alrededor de 1.000 jóvenes ofreciéndoles variados programas académicos están íntimamente relacionados con el quehacer de los habitantes del departamento del Cesar contribuyendo de manera ostensible al mejoramiento académico de los Cesarenses, de todos los estratos y niveles sociales y que permiten que las personas que culminan sus estudios secundarios, no se desplacen para otras regiones, sino que puedan adelantar sus estudios superiores cerca del lugar de origen.

La Propuesta Ciudadana de Aguachica de cara a los 18 años

Esta propuesta promueve la interlocución del Estado y los actores armados y desmovilizados; entre las instituciones con y entre la sociedad civil, con los gobiernos, local, departamental y nacional, buscando salidas a las problemáticas aún no resueltas de violencia, desplazamiento, desempleo.

En el marco de esta iniciativa se busca concertar estrategias ambientales, sociales, políticas, económicas y culturales que favorezcan la dignificación y mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del municipio.

En particular, el año de conmemoración de la consulta popular, es una oportunidad y un espacio de fortalecimiento de las capacidades y potenciales tanto de la comunidad como del gobierno local, para mejorar los procesos de planificación prospectiva participativa de cara a enfrentar los retos que plantean los futuros escenarios generados por los macroproyectos de la ruta del sol, el puerto de Gamarra y la recuperación de la navegabilidad del río Magdalena. Implica la construcción de una agenda de desarrollo conjunta con los municipios del sur del Cesar en el marco de la estrategia de convergencia regional del plan nacional de desarrollo “Prosperidad para todos”

IV. Marco Legal y Constitucional

Nuestro sistema constitucional y legal establece que los miembros del Congreso de la República están plenamente facultados para la presentación de proyectos de ley o acto legislativo, en ese sentido los artículos 150, 154, 334, 341 y 359 N. 3 de la Carta se refieren a la competencia por parte del Congreso de la República de interpretar, reformar y derogar las

leyes; a la facultad que tienen los miembros de las Cámaras Legislativas de presentar proyectos de ley o acto legislativo; lo concerniente a la dirección de la economía por parte del Estado; la obligación del Gobierno Nacional en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; y la prohibición constitucional de que no habrá rentas nacionales de destinación específica, con excepción de las contempladas en el numeral 3 del artículo 359 constitucional.

Una vez analizado el marco Constitucional, legal y jurisprudencial de la iniciativa parlamentaria, se puede inferir que se encuentra enmarcada dentro del ámbito de la Constitución y la ley, lo que significa sin lugar a dudas que el presente proyecto de ley no invade órbitas ni competencias de otras ramas del poder público, en especial las que le corresponden al Ejecutivo en cabeza del Gobierno Nacional.

Proposición

Por las anteriores consideraciones, propongo darle primer debate ante la honorable Comisión Cuarta Constitucional Permanente al Proyecto de ley número 075 de 2013 Cámara, *por la cual la Nación se asocia a la celebración de los dieciocho años de la Consulta Popular por la Paz realizada en Aguachica Cesar, y se dictan otras disposiciones.*

Con deferencia,

Juan Manuel Campo Eljach,
Representante a la Cámara.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 075 DE 2013
CÁMARA**

por la cual la Nación se asocia a la celebración de los dieciocho años de la Consulta Popular por la Paz realizada en Aguachica Cesar, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la celebración de los dieciocho años de la Consulta Popular por la Paz realizada en Aguachica, Cesar; y exalta las obras que a partir de esta se generaron, como lo fue la creación de la Seccional de Aguachica de la Universidad Popular del Cesar.

Artículo 2°. A partir de la promulgación de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 339, 341 y 345 de la Constitución Política, se autoriza al Gobierno Nacional para incluir dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones presupuestales que se requieran y/o impulsar a través del Siste-

ma Nacional de Cofinanciación, para vincularse a la conmemoración de la dieciocho años de la Consulta Popular por la Paz realizada en Aguachica Cesar, así como para la ejecución de las siguientes obras de infraestructura:

- a) La construcción y dotación en la Universidad Popular del Cesar Seccional de Aguachica del auditorio “Aguachica Territorio de Paz” con capacidad para 1.000 personas;
- b) Implementación, teniendo en cuenta los estudios de la Universidad Nacional de Colombia, de un parque temático para la paz, con fines didácticos y educativos, en el Bosque del Aguil;
- c) Mejoramiento y ampliación del coliseo ubicado en la Ciudadela de la Paz;

Artículo 3°. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno Nacional en virtud de esta ley se incorporarán al Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto; en segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Juan Manuel Campo Eljach,
Representante a la Cámara.

CONTENIDO

Gaceta número 758 - Martes, 24 de septiembre de 2013
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PONENCIAS

Informe de ponencia para segundo debate en plenaria de la Cámara de Representantes, texto propuesto y texto aprobado por las Comisiones Primeras al Proyecto de ley Estatutaria número 63 de 2013 Senado, 73 de 2013 Cámara, por medio de la cual se dictan las reglas para el desarrollo de referendos constitucionales con ocasión de un acuerdo final para la terminación del conflicto armado	1
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 075 de 2013, por la cual la Nación se asocia a la celebración de los dieciocho años de la Consulta Popular por la Paz realizada en Aguachica Cesar, y se dictan otras disposiciones.....	13