



PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No 05 de 2013

“POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 323 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA”

El Congreso de la República

DECRETA

ARTÍCULO 1°. Modifíquese el artículo 323 de la Constitución Nacional el cual quedará así:

ARTÍCULO 323. El Concejo Distrital se compondrá de cuarenta y cinco (45) concejales. En cada una de las localidades habrá una junta administradora elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el concejo distrital, atendida la población respectiva.

El alcalde mayor será elegido para un período de cuatro años, por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos con las formalidades que determine la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que sólo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado Alcalde Mayor quien obtenga el mayor número de votos.

En caso de muerte o incapacidad física permanente de alguno de los dos candidatos con mayoría de votos, su partido o movimiento político podrá inscribir un nuevo candidato para la segunda vuelta. Si no lo hace o si la falta obedece a otra causa, lo reemplazará quien hubiese obtenido la tercera votación; y así en forma sucesiva y en orden descendente.

Si la falta se produjese con antelación menor a dos semanas de la segunda vuelta, ésta se aplazará por quince días.

La primera votación para alcalde mayor, la elección de concejales distritales y de ediles se hará en un mismo día para períodos de cuatro (4) años

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

Los alcaldes locales serán designados por el alcalde mayor de terna enviada por la correspondiente junta administradora.

En los casos taxativamente señalados por la ley, el presidente de la República suspenderá o destituirá al alcalde mayor.

Los concejales y los ediles no podrán hacer parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas.

ARTÍCULO 2º. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias

Juan Lozano Ramírez
Senador de la República

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No _____

**“POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 323 DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DE COLOMBIA”**

Exposición de motivos

El 13 de marzo de 2013 radiqué el Proyecto de Acto Legislativo 19 de 2013, publicado en la gaceta 107 de 2013.

El proyecto en mención contemplaba la segunda vuelta para la elección de alcaldes en los municipios que tengan más de un millón de habitantes. Para tal fin, proponía modificar los artículos 314 y 323 de la Constitución Nacional incluyendo la posibilidad de una nueva elección en aquellos casos en que ningún candidato alcance una mayoría electoral absoluta; es decir, cuando no logre la mitad más uno del total de los votos válidos, en cuyo caso los dos candidatos que obtuvieron las más altas votaciones concurrirán a una nueva elección en la que finalmente se haría la elección.

La iniciativa fue designada a la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, que designó como ponente al S. Carlos Eduardo Enríquez Maya, quien presentó ponencia el 4 de abril del mismo año, publicada en la Gaceta 175 de 2013, con las siguientes modificaciones:

“1. Cambiar el objeto del proyecto por este, *por la cual se establece la segunda vuelta para la elección de Alcaldes en las capitales de departamento y en el Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones.*

2. Invertir el orden del articulado empezando por el artículo 312 de la Constitución Política, en seguida el artículo 314 y finalmente el artículo 323 del mismo estatuto.

3

3. Establecer la segunda vuelta en la elección de Alcaldes de capitales de departamento y en el Distrito Capital, porque estimo que es necesario para buscar legitimidad en los elegidos y la garantía de un gobierno con mayor consenso.

4. Aumentar una curul en los concejos municipales y en el Concejo del Distrito Capital con el candidato que no resulte elegido Alcalde, como una fórmula nueva que daría eficacia al voto del ciudadano. Esta permitiría participar a los candidatos que no son elegidos en el cargo de Alcalde municipal y la oposición tendría espacios democráticos para fortalecerse como un sistema legítimo que consolide aún más el Estado Social de Derecho.”

El 16 de abril de 2013, la Comisión Primera del Senado de la República lo aprobó en primer debate, publicando el correspondiente texto en la Gaceta 226 de 2013 y designando como ponentes a los Senadores Carlos Eduardo Enríquez Maya, Jesús Ignacio García, Hemel Hurtado, Carlos Enrique Soto Jaramillo y Jorge Eduardo Londoño, quienes presentaron ponencia para segundo debate el 23 de abril de 2013.

Sin embargo, la Plenaria del Senado de la República luego de una sesión de disertación se acordó revisar el tema con mayor detenimiento y determinar la posición de las bancadas respecto de la pertinencia del proyecto. Esto teniendo en cuenta que el contenido del mismo, obligaba a la segunda vuelta para las ciudades con más de un millón de habitantes y proponía que un

Contenido del Acto Legislativo

El presente proyecto de acto legislativo busca incluir en la Constitución Nacional la segunda vuelta para la elección del acalde mayor de Bogotá.

Para tal fin, se modifican el artículo 323 de la Constitución Nacional incluyendo la posibilidad de una nueva elección en aquellos casos en que ningún candidato alcance una mayoría electoral absoluta; es decir, cuando no logre la mitad más uno del total de los votos válidos, en cuyo caso los dos candidatos que obtuvieron las más altas votaciones concurrirán a una nueva elección en la que finalmente se hará la elección.

Justificación

El término democracia tuvo origen en Atenas en el siglo V a.c y proviene de los vocablos *demos* (“pueblo”) y *kratós* (“poder” y “gobierno”).

Desde entonces y hasta ahora se entiende por democracia, un sistema político de organización en el cual el poder radica en la decisión de las mayorías que permiten que determinados líderes rijan los destinos de la sociedad.

Hoy, puede decirse que la noción de democracia debe necesariamente relacionarse con mecanismos de participación de los ciudadanos, fundamentada en la elección libre de los gobernantes efectuada por el pueblo mediante el sufragio universal. El pueblo decide. Y la lógica política es tan sencilla como contundente: se gana el derecho a gobernar quien ha obtenido la mayoría de los votos. Sin embargo con elemental aritmética ello sólo es cierto cuando (i) no hay más de 2 candidatos y no hubo un número significativo de votos en blanco, de manera que quien obtiene la mejor votación obtiene también más del 50% de las notas válidas o (ii) cuando habiendo más de 2 candidatos el ganador obtiene un margen muy amplio de ventaja sobre los demás de tal suerte que entre todos los candidatos perdedores y el voto en blanco no llegara a la mitad de los votos válidos.

Así, un sistema de mayoría electoral simple para adjudicar el triunfo a un candidato no siempre garantiza que el triunfador cuente, efectivamente, con un respaldo eficaz de la mayoría de los ciudadanos. Ni siquiera de la mayoría de los votantes.

Cuando esto sucede, tal circunstancia deriva en severas dificultades de gobernabilidad para el futuro alcalde pues en la práctica el nuevo mandatario no cuenta con un respaldo mayoritario entre sus conciudadanos y su legitimidad, por ende, nace erosionada.

Aunque estas precariedades en la gobernabilidad y la legitimidad derivadas de resultados electorales en los cuales ningún candidato obtiene más del 50% de los votos son predicables frente a todo tipo de municipios y ciudades, es en la urbes de mayor tamaño donde los problemas pueden adquirir dimensiones

verdaderamente críticas como sucede en el caso de Bogotá, como ciudad más habitada del país.

Ciertamente, como lo ha demostrado reiteradamente la práctica política, cuando un alcalde de una gran ciudad es elegido con el voto favorable de un porcentaje relativamente bajo de ciudadanos, su gestión enfrenta severas dificultades, la ciudadanía no se siente representada por el alcalde, no se siente convocada por su gobierno, ni se siente interpretada en sus decisiones.

No se necesita simulaciones complejas para entenderlo. En Colombia la abstención ha rondado por el 50% de los electores. Si en una determinada campaña en una ciudad grande compiten 7 u 8 candidatos, es posible y probable que el ganador obtenga cerca del 30% de los votos válidos. En esas condiciones el nuevo alcalde tendría que gobernar habiendo contado con el respaldo efectivo de, escasamente, el 15% de los ciudadanos aptos para votar. O dicho de otra manera, de cada 100 ciudadanos aptos para votar, 85 no votaron por el ganador. De entrada el mandatario recién elegido enfrenta una crisis de apoyo popular. Eso es peligroso, inconveniente y dañino y este proyecto se presenta para superar ese problema político tan peligroso para la buena marcha de las grandes ciudades.

Incluso, desde la perspectiva del control ciudadano es altamente riesgoso el esquema actual. ¿Cómo puede la ciudadanía llamar a cuentas a un gobernante si no participó en su elección?

Y, por otra parte, aumenta la fragilidad de los gobernantes frente a eventuales revocatorias y movilizaciones adversas. Si sólo el 15% de los votantes aptos acompañó al alcalde elegido, en un principio, sus políticas, planes, programas y proyectos sólo serán respaldadas por ese 15% y el 85% restante será más propenso a oponerse, a bloquear la ejecución de sus políticas, e incluso a revocar su mandato.

En este sentido, para que exista una democracia se debe tener en cuenta que ésta se fundamenta en la soberanía popular concepto que aglutina y asegura el respeto que deben tener los representantes del Estado por las decisiones del pueblo que los elige.

Podemos decir que la soberanía popular es el núcleo fundamental de la democracia. Para Giovanni Sartori, un régimen electoral democrático deriva directamente de la definición de democracia, entendida como el *"gobierno del pueblo, para el pueblo, por el pueblo"*.

Cuando se argumenta que la democracia es el gobierno del pueblo se está refiriendo al concepto de soberanía popular, es decir que el poder nace y se conserva en el pueblo como un grupo conformado por la totalidad de individuos que habitan determinado lugar, quienes ejercen su poder al elegir a sus representantes mediante el sufragio universal.

Para que el principio de soberanía popular sea verdadero y eficaz, se debe partir de la base de que los representantes son elegidos mediante unas votaciones o elecciones libres y legítimas. Cuando hablamos de libertad, nos referimos a aquel dominio absoluto que tiene el individuo sobre sí mismo, en palabras de Fernando Savater *"libertad es poder decir sí o no; lo hago o no lo hago, digan lo que digan mis jefes o los demás; esto me conviene y lo quiero, aquello no me conviene y por lo tanto no lo quiero. Libertad es decir, también, no lo olvides, darte cuenta de que estas decidiendo. Lo más opuesto a dejarse llevar,.."*¹

Se dice entonces que la soberanía popular parte de la base según la cual el hombre es un individuo que goza de plena conciencia y libertad de decidir atendiendo a los principios y valores de la libertad, tal como la explica Savater.

Ahora bien, la legitimidad se fundamenta en el reconocimiento que le da el pueblo a sus gobernantes para que sean ellos quienes lideren los designios de la sociedad. A su vez, la legitimidad es la que hace que el gobernante tenga la obligación de obedecer y respetar el principio según el cual se gobierna por el pueblo y para el pueblo.

Sartori menciona que *"La democracia es, para empezar, un principio de legitimidad. Concebida de esta forma, constituye el mínimo y el único común denominador de toda doctrina democrática. Desde el punto de vista democrático nadie niega, en efecto, que el poder solo es legítimo cuando procede de la autoridad del pueblo y está basado en su consentimiento. Nadie pone en duda que la democracia es la negación de la autocracia. Pero el acuerdo no va más allá y se*

¹ Savater Fernando. *Ética para Amador*. Ed. Ariel, Barcelona, 1991, pp. 51-66

*apoya sobre bases muy frágiles. En efecto, la democracia, como principio de legitimación, se presta a dos interpretaciones divergentes: (1) que el consentimiento del pueblo puede consistir en una mera presunción, en un supuesto no verificado; o (2) que no existe un consentimiento democrático si no es verificado mediante procedimientos ad hoc (que excluyen, sobre todo, el consentimiento por simple aclamación)*².

En el mismo sentido, en su obra *Economía y Sociedad*, Max Weber, se refiere a este tema cuando habla de la definición de “dominación” *“La probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos (o para toda clase de mandatos)”*. En la misma obra, el autor alemán menciona que los motivos de dominación o autoridad son diversos, y los menciona para concluir que siempre se debe añadir un factor fundamental al concepto de dominación o autoridad que es la creencia en la legitimidad³.

Lo anterior, puede explicar la importancia y la trascendencia que tiene el concepto de legitimidad. Afirma Weber que la legitimidad es el factor que asegura la capacidad del gobierno para hacer cumplir las decisiones a sus ciudadanos, luego ningún gobierno democrático puede subsistir sin la creencia mayoritaria de legitimidad.

En este contexto, la legitimidad democrática se instituye, se edifica y se fundamenta en la decisión de las mayorías. Son estas las que, como mencionamos anteriormente, mediante el sufragio universal, le dan la fuerza y el vigor a los mandatos de los líderes electos.

Ahora bien, la legitimidad nace y se basa en la dinámica electoral. Las elecciones que se realizan dentro de una sociedad tradicionalmente política y democrática, son el mecanismo mediante el cual se confiere el poder de decisión a los líderes que han de determinar los designios de la sociedad.

Es mediante las elecciones que se despierta ese debate de opinión entre los ciudadanos sufragantes, que permite a la colectividad decidir cuál es el gobierno

² Sartori, Giovanni - democracia. Fuente: <http://es.scribd.com/doc/7273236/Sartori-Giovanni-Democracia>

³ Fuente: Los Tipos de Dominación Según Max Weber (1864-1920) <http://fcsyp.mx/uabc.mx/RevistaPlural/descargas/Edicion3/angel-riveraokya.pdf>

que prefiere para su sociedad, cuales son las políticas, las medidas, los ideales y demás aspectos públicos que han de imperar en su territorio. Por ello en las elecciones reposa y nace la legitimidad del mandato que se da a los gobernantes para que actúen con base en la inclinación de las mayorías ciudadanas que con la suma de sus votos forman una fuerza integradora en los comicios. Por ello podemos decir que las elecciones sirven para enrutar a una sociedad en unas políticas compartidas por las mayorías que se imponen sobre cualquier interés particular o minoritario. De esta forma se construye una comunidad política con un interés mayoritariamente compartido que deberá ser traducido en un mandato para el elegido.

En conclusión, la razón de ser de un sistema democrático se basa en la legitimidad de un mandato, legitimidad que antecede al triunfo de una elección, que debe ser producida por la decisión libre de las mayorías que con su voto manifiestan su querer político. Las mayorías entonces, son la llave que le da legitimidad al sistema democrático.

En efecto, el principio de las mayorías es el ingrediente que legitima el poder. Esto se explica teniendo en cuenta que las mayorías son las que imponen una elección, que supone el final de una contienda electoral en donde se evidencian y se exponen conflictos de ideas, de opiniones e intereses, propios del derecho a la libre expresión. No en vano Norberto Bobbio, considera a las mayorías como el pilar fundamental de la democracia y la define como *“el conjunto de reglas procesales de las que la principal, pero no la única, es la mayoría”*⁴

Por lo expuesto anteriormente, es deber en una democracia garantizar que las elecciones sean legítimas, esto significa que deben ser avaladas verdaderamente por una mayoría ciudadana real y eficaz de manera que el mandato que le da el poder al líder electo sea y represente siempre el querer de la mayoría ciudadana. En este sentido, dentro de una democracia es indispensable garantizarle a las mayorías que eligen los gobernantes que quien estará al mando de los destinos políticos sea legitimado mediante la decisión certera e inconfundible de representar a la mayoría ciudadana.

⁴ Norberto Bobbio.- El Futuro de la Democracia.- Fondo de Cultura Económica.- 1994.- pag 19
9



La segunda vuelta propuesta en este proyecto derivará en mejor legitimidad, mejor gobernabilidad y gobiernos más eficaces. Y a los ciudadanos se les concede la oportunidad de ahondar en las razones de su voto, profundizar en sus consideraciones políticas y decantar sus convicciones frente a propuestas y programas para hacer más claro y racional el mandato político que su voto confiere y pueda elegir el que más le convenga y lo convenza.

La pertinencia de la segunda vuelta radica no sólo en el aumento de la reflexión del ciudadano, sino que aumenta la legitimidad y la gobernabilidad de las instituciones políticas y del gobernante, garantiza la confianza ciudadana en el sistema electoral e incentiva la participación política.

De los honorables parlamentarios,

Juan Lozano Ramírez
Senador de la República