REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXII - Nº 783 Bogotá, D. C., lunes, 30 de septiembre de 2013 EDICIÓN DE 4 PÁGINAS

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 05 DE 2013 SENADO

por el cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia.

Bogotá, D. C., 30 de septiembre de 2013

Honorable Senador

JUAN MANUEL GALÁN

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Senado de la República

Referencia: Ponencia para primer debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2013 Senado,** *por el cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia.*

Honorables Senadores de la República:

En cumplimiento de la designación realizada por la honorable Mesa Directiva y de conformidad con lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los honorables Senadores el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2013 Senado,** *por el cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia.*

Contenido del proyecto de acto legislativo

El presente proyecto de acto legislativo busca incluir en la Constitución Política la segunda vuelta para la elección del acalde mayor del Distrito Capital.

Para tal fin, se propone modificar el artículo 323 de la Constitución Política, incluyendo la posibilidad de una nueva elección en aquellos casos en que ningún candidato alcance una mayoría electoral absoluta; es decir, cuando no se logre la mitad más uno del total de los votos válidos, en cuyo caso, los dos candidatos que obtuvieron la más alta votación concurrirán a una nueva elección en la que finalmente se decidirá 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”). Su desarrollo posterior ha generado nuevos conceptos y clases de democracia, relacionados todos con el origen básico del poder. Por este motivo, se habla de democracia directa e indirecta, democracia participativa y representativa y aún de democracia forma y material y de sus relaciones con la soberanía nacional y popular.

Ahora se entiende por democracia, un sistema político de organización en el cual el poder radica en las decisiones de la mayoría que, entre otras de la mayor importancia, permiten a determinados líderes dirigir los destinos de la sociedad y “poner en libertad las facultades críticas del hombre” como Karl Popper en su obra “Las sociedad abierta y sus enemigos” entendía la sociedad abierta en contraposición a la sociedad cerrada.

Hoy, la noción de democracia debe relacionarse con los mecanismos de participación de los ciudadanos, fundamentados en la elección libre de los gobernantes por parte del pueblo mediante el sufragio universal. El pueblo decide. Y la lógica política es tan sencilla como contundente: gana el derecho a gobernar quien ha obtenido la mayoría de los votos. Sin embargo, con elemental aritmética ello solo 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. No puede sentirse con plenos poderes para mandar, sino con un amplio margen de descontento.

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 las 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 la práctica política, cuando el alcalde de una gran ciudad es elegido con el voto favorable de un porcentaje bajo de ciudadanos, su gestión enfrenta dificultades, pues 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 elucubraciones complejas para entenderlo. En Colombia la abstención ha rondado por el 50% de los electores. Si en 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 para el sistema democrático que se nutre de la participación mayoritaria de la ciudadanía. Este proyecto se presenta para superar un 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 el ciudadano, en ejercicio de su derecho a participar en el control del poder político, pedir cuentas a un gobernante si no participó en su elección? De una parte, es requisito elemental para hacer valer este derecho haber votado en la elección de la cual el mandatario fue elegido.

Y, por otra parte, la escasa votación aumenta la fragilidad de los gobernantes frente a eventuales revocatorias y movilizaciones adversas. Si solo 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 proclive a oponerse, a bloquear la ejecución de sus políticas, e incluso a revocar el mandato.

En ese sentido, para que exista democracia plena se debe tener en cuenta 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" tal como la definió Lincoln.

Cuando se argumenta que la democracia es el gobierno del pueblo se está haciendo referencia 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 y les impone un mandato, que se denomina así "mandato imperativo".

Para que el principio de soberanía popular sea verdadero y eficaz, se debe partir de una elección mayoritaria, mediante 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 qué estás decidiendo. Lo más opuesto a dejarse llevar…"[1].

Ahora bien, la legitimidad se fundamenta en el reconocimiento que les da el pueblo a sus gobernantes para que sean ellos quienes lideren los des-

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

tinos 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 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 legitimidad[3].

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 aceptación 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, dan fuerza y 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 y defender los intereses de la sociedad.

Las elecciones despiertan ese debate de opinión entre los ciudadanos sufragantes, que permite a la colectividad decidir cuál es el gobierno que prefiere para su sociedad; cuáles 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 empieza con 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 da poder al líder electo sea y represente siempre el querer de la mayoría ciudadana. En este sentido, dentro de una democracia es indispensable garantizar a las mayorías que eligen los gobernantes que quien estará al mando de los destinos políticos sea legitimado por la decisión certera e inconfundible de representar a la mayoría ciudadana.

---

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.mxl.uabc.mx/RevistaPlural/descargas/Edicion3/angel-riveraokya.pdf

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

La segunda vuelta propuesta en este proyecto derivará en mejor legitimidad, mejor gobernabilidad y gobiernos más eficaces. Y a los ciudadanos se 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 solo 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.

Proposición

Por lo anteriormente expuesto, solicito a los honorables Senadores dar primer debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2013 Senado**, *por el cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia,* en el texto del pliego de modificaciones adjunto.

De los honorables Parlamentarios,

Eduardo Enríquez Maya,

Senador de la República.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 05 DE 2013 SENADO

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 solo 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 produjere con antelación menor a dos semanas de la segunda vuelta, esta 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 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables parlamentarios,

Eduardo Enríquez Maya,

Senador de la República.

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2013