CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

SENADOR ROY BARRERAS

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA _____ DE 2015

"POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA EL PLEBISCITO POR LA PAZ"

El Congreso de Colombia Decreta:

ARTÍCULO 1º. PLEBISCITO POR LA PAZ. El Presidente de la República con la firma de todos los Ministros, podrá someter a consideración del pueblo, políticas, disposiciones y temas necesarios, para la implementación de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado, a través de un plebiscito por la paz.

El Presidente deberá informar al Congreso su intención de convocar éste plebiscito y la fecha en que se llevará a cabo la votación, la cual no podrá ser anterior a un mes ni posterior a cuatro meses, contados a partir de la fecha en que el Congreso reciba el informe del Presidente.

ARTÍCULO 2º. REGLAS ESPECIALES PARA EL PLEBISCITO POR LA PAZ. Con el objetivo de dinamizar la democracia participativa y garantizar la mayor participación ciudadana posible en el Plebiscito por La Paz, se seguirán las siguientes reglas en el procedimiento de convocatoria y votación:

1. El Congreso podrá pronunciarse en un término máximo de un mes. Un pronunciamiento negativo requerirá mayoría absoluta de los miembros de la respectiva Cámara. Si el Congreso se encuentra en receso podrá reunirse por derecho propio para pronunciarse sobre el plebiscito. Si dentro del mes siguiente a la fecha en la que el Presidente de la República informe su decisión de realizar el Plebiscito por la paz, ninguna de las dos Cámaras manifiesta su rechazo, el Presidente podrá convocarlo.
2. Todos los ciudadanos que conforman el censo electoral deberán participar del Plebiscito por la Paz.
3. La Registraduría Nacional del Estado Civil, habilitará puestos de votación cercanos a universidades y lugares de amplia afluencia laboral y adelantará todas las acciones adicionales necesarias para la participación de la ciudadanía en la jornada de votación extendida del plebiscito, regulado en ésta ley.
4. Para la votación del plebiscito, los ciudadanos decidirán si mantienen el puesto de votación de su lugar de residencia o inscriben su cedula, en los puestos a que hace referencia el numeral anterior, en jornadas especiales que adelante la Registraduría.
5. La votación se realizará durante tres días hábiles y un fin de semana.

6. Los asuntos sometidos a consideración del pueblo se votarán en forma conjunta.
7. El pueblo decidirá en plebiscito por la mayoría de los votantes.

Parágrafo. Los ciudadanos habilitados para votar, que no participen en el Plebiscito por la Paz, incurrirán en multa equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. La Registraduría Nacional del Estado Civil, llevará el registro de los ciudadanos sancionados.

ARTÍCULO 3º. CAMPAÑA A FAVOR O EN CONTRA DEL PLEBISCITO. El acceso de los partidos y movimientos políticos a los espacios de televisión financiados por el Estado se hará de conformidad con lo establecido para el referendo constitucional.

El Gobierno dispondrá del mismo tiempo en televisión para expresar su opinión sobre el plebiscito. El uso de estos espacios se hará dentro de los veinte días anteriores a la fecha señalada para la votación.

ARTÍCULO 4º. INTERPRETACIÓN NORMATIVA. Las disposiciones aprobadas a través del Plebiscito por la Paz, tendrán un carácter interpretativo y vinculante frente a las normas del ordenamiento jurídico.

ARTÍCULO 5º. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,

ROY BARRERAS
Senador

SENADOR ROY BARRERAS

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA _____ DE 2015

"POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA EL PLEBISCITO POR LA PAZ"

I. CONSIDERACIONES GENERALES

La palabra plebiscito, proviene del latín *plebiscitum* y en términos generales se define como *una resolución tomada por un pueblo a partir de la pluralidad de votos*[1], en el ordenamiento jurídico colombiano el plebiscito es definido en el artículo 103 de la Constitución, como uno de los mecanismos de participación del pueblo, en desarrollo del principio democrático componente fundamental del Estado Social de derecho definitorio de la Constitución Política de 1991.

El plebiscito desarrolla y dota de eficacia los principios de soberanía popular, y democracia participativa, permitiendo que los ciudadanos se pronuncien sobre políticas del ejecutivo y a través de la refrendación popular la ciudadanía decida en forma democrática, asuntos relativos a los destinos de la Nación.

La Ley 134 de 1994 que reglamentó los mecanismos de participación democrática, definió el plebiscito en el artículo 77º, así:

> *Artículo 77º.- Plebiscito. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá convocar al pueblo para que se pronuncie sobre las políticas del Ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso, excepto las relacionadas con los estados de excepción y el ejercicio de los poderes correspondientes.*
>
> *El Presidente deberá informar inmediatamente al Congreso su intención de convocar un plebiscito, las razones para hacerlo y la fecha en que se llevará a cabo la votación, la cual no podrá ser anterior a un mes ni posterior a cuatro meses, contados a partir de la fecha en que el Congreso reciba el informe del Presidente. El Plebiscito no podrá coincidir con otra elección.*

[1] Diccionario Real Academia de la Lengua Española.

La 1757 de 2015, mantuvo una similar reglamentación en relación con el plebiscito y las materias que pueden o no ser sometidas a consideración del pueblo a través de éste mecanismo.

La Corte Constitucional, al revisar la constitucionalidad de la Ley 134 de 1994, definió las características del plebiscito bajo los siguientes supuestos:

> *El plebiscito se inspira en el principio de la soberanía popular, que impone por obligación al mandatario, recurrir al depositario básico del poder -el pueblo- para definir el rumbo, orientaciones o modalidades del Estado. De ahí que pueda ser definido como la convocatoria directa al pueblo para que, de manera autónoma, defina su destino. El plebiscito es el pronunciamiento que se le solicita al pueblo acerca de una decisión fundamental para la vida del Estado y de la sociedad.*
>
> *La titularidad de la atribución de convocar a plebiscito se asigna al Presidente de la República, mediante acto que requiere concepto previo favorable del Senado y la firma de todos los ministros (artículo 104 CP). La decisión del pueblo es obligatoria, por manera que no requiere ni de refrendación, ni de adopción bajo la forma de ley o de decreto*[2]*.*

En la revisión de constitucionalidad de la Ley 1757 de 2015, la Corte Constitucional definió que el plebiscito, como uno de los mecanismos de participación ciudadana que, *permite establecer el apoyo respecto de una determinada actuación o política*[3]*.*

Ahora bien, el logro de la paz es sin duda una de las políticas más importantes que debe implementar el ejecutivo, es por esto que los acuerdos a los que lleguen el Gobierno Nacional y grupos armados como las FARC EP o el ELN, para la terminación del conflicto armado interno, que persiste en Colombia desde hace más de cincuenta años, deben contar con el respaldo y refrendación populares, para que mediante un mecanismo democrático, pueda el pueblo dar su aval definitivo a los acuerdos suscritos para la terminación del conflicto y el logro de la paz.

El objeto de este Proyecto de Ley, es permitir, que los colombianos participen de un plebiscito para la implementación de los Acuerdos de Paz, con unas reglas especiales y en algunos asuntos diferentes, a las consagradas en las leyes

[2] Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994.
[3] Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015.

estatutarias regulatorias del artículo 103 constitucional, para éste mecanismo de participación democrática, que desde la vigencia de la Constitución de 1991 no ha sido utilizado.

II. EXPANSIÓN DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO

En diferentes pronunciamientos jurisprudenciales, la Corte Constitucional ha manifestado que "*el derecho a la participación está consagrado en la Constitución Política como una manifestación del principio democrático del Estado Social de Derecho. Así mismo, se deriva de disposiciones como el artículo 2º de la Carta, conforme al cual, entre los fines esenciales del Estado, se encuentra facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, y el artículo 40 Superior, que consagra el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político*[4]*".*

Así las cosas y siendo la democracia un principio transversal en la Carta Política de 1991, las disposiciones de tipo legal que desarrollen los principios constitucionales que conforman entre sí el principio democrático, deben estar encaminadas al desarrollo efectivo de éste y dotarlo de un carácter expansivo y en ningún caso restrictivo, frente al derecho de participación que tienen todos los colombianos.

Los Acuerdos que se suscriban para el logro de la paz, deben ser objeto de verificación por los colombianos, pues sin duda alguna será una de las decisiones más importantes a tomar, y requiere de forma ineludible de un pronunciamiento popular, que definirá durante cinco días, el futuro de un país que lleva más de cincuenta años en un conflicto, del que se aproxima su terminación.

Los mecanismos y herramientas encaminados a lograr la participación del mayor número de ciudadanos posibles en un certamen democrático, encuentra pleno respaldo constitucional, en premisas tales como el carácter estructural de la democracia, que es a su vez definitoria del Estado, al respecto valga citar el pronunciamiento constitucional que refiere que "*El principio democrático constituye uno de los fundamentos estructurales de nuestro Estado constitucional, pues no sólo irradia todo el ordenamiento jurídico sino que legitima el poder de las autoridades públicas (C.P. preámbulo, arts. 1, 2, 3, 40, entre otros). Por ello, los operadores jurídicos no pueden desconocer la importancia indiscutible que tiene la constitucionalización de los mecanismos democráticos, por lo que "a la luz de la*

[4] Corte Constitucional, sentencias C-1053 de 2012, T-814 de 1999, T-473 de 2003, T-127 de 2004.

Constitución la interpretación que ha de privar será siempre la que realice más cabalmente el principio democrático, ya sea exigiendo el respeto a un mínimo de democracia o bien extendiendo su imperio a un nuevo ámbito"

Es precisamente el objeto de éste Proyecto de Ley, hacer más dinámica la democracia participativa, reuniendo todas aquellas herramientas a la mano, para garantizar el mayor número de participación ciudadana, en la decisión ,ás importante a tomar en las últimas décadas.

Eficacia de la Participación Democrática

De acuerdo con Kelsen[5], el desarrollo legal de disposiciones constitucionales debe guardar una estrecha concordancia con el carácter progresivo de los derechos enunciados en la Carta Política, razón por la cual, no basta con regular los mecanismos de participación democrática, debe garantizarse que estos mecanismos materialicen realmente el querer de la ciudadanía y así lo puedan expresar en un pronunciamiento popular.

Los mecanismos de participación democrática en Colombia no han sido verdaderamente eficaces en lo que se refiere a la garantía de la participación de todos en las decisiones que los afectan, así las cosas desde la vigencia de la Constitución de 1991 solo se ha convocado a un Referendo Nacional, del que solo alcanzó el umbral la primera de sus dieciocho preguntas. Las consultas populares han funcionado a nivel local, ninguna revocatoria del mandato se ha llevado a las urnas, las sesiones anuales que deben hacer los Concejos municipales y distritales en cabildo abierto no se realizan, a menos que medie solicitud popular y nunca se ha convocado a plebiscito.

Esta, por así llamarla “crisis” de los mecanismos de participación democrática, motivo a que en el año 2011 se propusiera una reforma para estos mecanismos y así se pudiera dotar de mayor eficacia la Ley 134 de 1994, que reguló el artículo 103 de la Constitución.

La nueva ley 1757 de 2015, de mecanismos de participación, aún no ha sido aplicada, en razón su reciente expedición, razón por la cual, desde el legislativo se debe buscar dotar de la mayor eficacia el mecanismo de participación que se utilice para refrendar e implementar los acuerdos de paz que se logren entre el Gobierno y los grupos armados, estableciendo reglas especiales para este mecanismo que superen en el mayor nivel posible, las dificultades que veinte años

[5] KELSEN, Hans, Teoría Pura del Derecho, Editorial Porrrua, pag. 118

después de la expedición de la Ley, persisten en el proceso de convocatoria y votación de los mecanismos de participación democrática.

III. EL EJERCICIO LIBRE DEL VOTO Y EL VOTO OBLIGATORIO

El artículo 258 de la Constitución, define el voto como "*un derecho y un deber ciudadano*" y a su vez establece la creación de garantías legales para el ejercicio libre de éste derecho. En éste Proyecto de Ley se consagra como obligatoria la participación de los ciudadanos habilitados para votar en el Plebiscito por la paz, esta obligación no se traduce en una limitación injustificada de la libertad del votante, por cuanto no solo se le facilita al elector el acceso a los puestos de votación, sino que además éste podrá votar en el sentido que prefiera.

Solo se le exige al votante que ejerza su deber ciudadano, pero la decisión que tome en las urnas, estará desprovista de toda coacción, para evitar que quede al azar una trascendental decisión.

La libertad del votante se limita mínimamente al no permitírsele que se abstenga, y a su vez esta mínima limitación intensifica de manera eficaz la democracia participativa, por cuanto la decisión que se le consulte al pueblo estará definida por el mayor número de votantes posible.

El voto obligatorio, constituye la medida más idónea para garantizar un verdadero pronunciamiento popular de la ciudadanía que se expresa en las urnas y a su vez garantiza que la decisión que se tome, sea verdaderamente el sentir mayoritario.

Finalmente, la necesidad de consagrar el voto obligatorio para el plebiscito por la paz, encuentra sustento en el hecho de que los estímulos que se dan al votante por participar de actos electorales, no han sido suficientes para superar la abstención histórica de más del cincuenta por ciento, razón por la cual no se tiene a la mano un mecanismo que garantice una participación activa de la ciudadanía en una mayor medida que el voto obligatorio.

IV. CONCLUSIÓN

A través de esta iniciativa se habilita la posibilidad de que el Presidente de la República convoque a plebiscito a los colombianos para que refrenden los acuerdos de paz para la terminación del conflicto, que suscriban el Gobierno y los grupos armados.

Este Plebiscito tiene unas reglas especiales y diferentes a las consagradas en las leyes estatutarias que han regulado el plebiscito y buscan garantizar la mayor participación de la ciudadanía, para a su vez garantizar un verdadero pronunciamiento popular mayoritario.
Cordialmente,

ROY BARRERAS
Senador