INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 25 DE 2018 SENADO, 044 DE 2018 CÁMARA

por el cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia y se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital,

ACUMULADO CON EL PROYECTO NÚMERO 067 DE 2018 CÁMARA

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

Bogotá D.C., 28 de noviembre de 2018

Honorable Senador

CARLOS EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Presidente

Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad.

Referencia: informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 25 de 2018 Senado, 044 de 2018 Cámara, *por el cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia y se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital*, acumulado con el Proyecto número 067 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia.*

Honorables Senadores:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Acto Legislativo número

25 de 2018 Senado y 044 de 2018 Cámara acumulado con el 067 de 2018 Cámara. El informe de ponencia de estos proyectos de Acto legislativo se rinde en los siguientes términos:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Acto Legislativo número 044 de 2018 Cámara, fue radicado el día 25 de julio de 2018 por los Representantes Juan Carlos Lozada Vargas, Kelyn Johana González Duarte, Fabio Fernando Arroyave Rivas, Mauricio Andrés Toro Orjuela, Rodrigo Arturo Rojas Lara, José Luis Correa López, Andrés David Calle Aguas, Óscar Hernán Sánchez León, Álvaro Henry Monedero Rivera, Édgar Alfonso Gómez Román y el Senador Mauricio Gómez Amín.

A su vez, el Proyecto de Acto legislativo número 067 de 2018 Cámara, fue radicado el día 2 de agosto de 2018 por los Representantes José Daniel López Jiménez, Jaime Rodríguez Contreras, Julio César Triana Quintero, Erwin Arias Betancur, Samuel Alejandro Hoyos Mejía, Gabriel Santos García, Édward David Rodríguez Rodríguez, Jorge Méndez Hernández, César Augusto Lorduy Maldonado, José Jaime Uscategui Pastrana, Juan Carlos Wills Ospina, Ángela Patricia Sánchez Leal, Carlos Eduardo Acosta Lozano, Irma Luz Herrera Rodríguez y el Senador Rodrigo Lara Restrepo.

En razón a que dichos proyectos de Acto Legislativo tratan sobre la misma materia fueron acumulados y el día 22 de agosto se designaron los ponentes para primer debate.

El 11 de septiembre de 2018, se aprobó el informe de ponencia conjunta de primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

El 25 de septiembre se aprobó el informe de ponencia conjunta de segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Los Proyectos de Acto Legislativo pasaron al Senado para primer y segundo, debate respectivos.

El 27 de noviembre se aprobó el informe de ponencia de Primer Debate en la Comisión Primera del Senado de la República, donde después de escuchar a los autores, los senadores Carlos Eduardo Guevara y Rodrigo Lara, junto a otras firmas, presentaron dos proposiciones, la primera en sentido de modificar el porcentaje necesario para la elección del Alcalde de Bogotá, D.C., mientras que la segunda buscó que la vigencia del acto legislativo iniciara desde el 2023. Las cuales se integran en el texto aprobado.

II. OBJETO DEL PROYECTO

En esencia las dos iniciativas de Acto Legislativo persiguen el mismo objeto, que básicamente se propone reformar el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia para establecer el mecanismo de segunda vuelta en la elección del Alcalde Mayor de Bogotá cuando ninguno de los candidatos, en contienda, alcance más de la mitad más uno de los votos emitidos. De esta forma se busca resolver el problema ocasionado por la falta de representatividad y legitimidad del Alcalde Mayor, derivada de su elección con bajas votaciones, lo cual genera efectos directos en la legitimidad y confianza de las instituciones públicas distritales.

III. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El Congreso de la República ha dado trámite, en el pasado reciente, a diversas iniciativas relacionadas con establecer el mecanismo de segunda vuelta electoral para autoridades de elección popular en cargos uninominales diferentes al Presidente de la República, tales como los siguientes:

- El **6 de agosto del año 2013** los congresistas Juan Francisco Lozano Ramírez, Liliana María Rendón Roldán, Édgar Espíndola Niño, Juan Fernando Cristo Bustos, Félix José Valera Ibáñez, Carlos Emiro Barriga Peñaranda, Guillermo García Realpe, Eduardo José Castañeda Murillo, José Alfredo Gnecco Zuleta, Raymundo Elías Méndez Bechara presentaron el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2013, el cual pretendía incluir en la Constitución Política la segunda vuelta para la elección del Alcalde Mayor del Distrito Capital.

- El **13 de marzo de 2013** los congresistas Juan Francisco Lozano Ramírez, Roy Leonardo Barreras Montealegre, Augusto Posada Sánchez, Armando Alberto Benedetti Villaneda, Simón Gaviria Muñoz, Gilma Jiménez Gómez, Germán Varón Cotrino, Carlos Emiro Barriga Peñaranda, Ángel Custodio Cabrera Báez, Juan Carlos Martínez Gutiérrez, Hugo Orlando Velásquez Jaramillo, Jaime Buenahora Febres y Francisco Alfonso Pareja González presentaron el proyecto de Acto Legislativo 019 de 2013, por el cual se establece la segunda vuelta para la elección de alcaldes en los distritos o municipios con más de un millón de habitantes.

¿ El **4 de agosto del año 2015,** recién llegado a esta corporación Juan Carlos Lozada, con el apoyo de los congresistas; Clara Leticia Rojas González, Olga Lucía Velásquez Nieto, Samuel Hoyos, María Fernanda Cabal, Tatiana Cabello Flórez, Édward Rodríguez, Esperanza Pinzón, Luciano Grisales, Carlos Germán Navas Talero, Juan Manuel Galán, radicamos el Proyecto de Acto Legislativo número 055 "por el cual se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital".

- El **26 de julio de 2017** los congresistas Clara Leticia Rojas González, Harry González, Andrés Felipe Villamizar, Miguel Ángel Pinto Hernández, Alejandro Carlos Chacón, Ángela María Robledo Gómez, Carlos Germán Navas Talero, Alirio Uribe Muñoz, Olga Lucía Velásquez Nieto, Julián Bedoya Pulgarín, Juan Manuel Galán radicaron el proyecto de Acto Legislativo 037 de 2017 Cámara "por el cual se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital, municipios con población mayor a 500.000 habitantes y gobernadores departamentales".

- El **2 de agosto de 2017** los congresistas Rodrigo Lara Restrepo, Édward David Rodríguez Rodríguez, Carlos Abraham Jiménez López, Hernando José Padauí Álvarez, Jorge Enrique Rozo Rodríguez, Luis Eduardo Díazgranados Torres, Eloy Chichi Quintero Romero, Carlos Alberto Cuenca Chaux, Gloria Betty Zorro Africano, Álvaro López Gil, Fabián Gerardo Castillo Suárez, José Luis Pérez Oyuela radicaron el Proyecto de Acto Legislativo 056 de 2017 "por medio de la cual se modifican los artículos 303, 314 y 323 de la Constitución Política de Colombia".

IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

4.1. ¿Qué es la **Segunda Vuelta Electoral (SVE)?**

Es un mecanismo propio de sistemas democráticos, que pretende dotar de mayor legitimidad al elegido, sobre la base de un apoyo mayoritario de los votantes, cuando los resultados iniciales no alcanzan por lo menos la mitad más uno de los votos.

"Históricamente la exigencia de una mayoría absoluta en la primera vuelta se deriva del derecho eclesiástico, pues era así como se elegían los canónigos en las ciudades romanas del Imperio. Según la teoría de la Curia, a falta de unanimidad para la elección, solo la mitad más uno de los votos podían traducir la voluntad del colegio electoral. De no ser obtenida la mayoría absoluta en primera vuelta, los candidatos con mayor apoyo debían someterse a una segunda votación que determinaría por mayoría simple cuál de ellos sería el ganador."[1]

4.2. ¿Para qué sirve?

En palabras del politólogo Giovanni Sartori "permite a los electores votar dos veces con un intervalo de una o dos semanas entre la primera votación y la votación final, y esto significa que los votantes pueden reorientar conscientemente sus preferencias considerando los resultados de la primera elección"[2].

Bien podría decirse que el propósito del mecanismo de la Segunda Vuelta Electoral (SVE), "es fortalecer, institucionalmente, al candidato ganador, toda vez que en la primera vuelta no consigue obtener la mayoría de voluntades que necesita para gobernar. Y de igual forma, es la oportunidad para formar gobiernos de coalición, ya que los candidatos perdedores pueden obtener beneficios al coaligarse con alguna de las fuerzas políticas que quedan en la pelea"[3], con lo cual busca favorecer a las minorías y dar a las terceras fuerzas la posibilidad de negociar alianzas con los partidos mayoritarios y tomar parte efectiva en la vida política.

4.3. El caso colombiano

La Asamblea Nacional Constituyente instauró en la democracia colombiana el mecanismo electoral de la (SVE) para la elección presidencial, siendo plasmado en el actual artículo 190 de la Carta Política de Colombia.

En el informe de ponencia titulado "Elección de presidente por el sistema de doble vuelta, período, calidades, posesión y no reelección" rendido a la Comisión Tercera "Reformas al Gobierno y al Congreso" por los constituyentes: Herrera Vergara Hernando, Lleras de la Fuente Carlos, Navarro Wolff Antonio, Matías Ortiz José, y Rodríguez Céspedes Abel se señaló al respecto, que: "En distintos proyectos se propone la elección presidencial con mayoría absoluta de votos, que en caso de no alcanzarse implicaría la realización de una nueva elección reducida a los dos candidatos que hubieran obtenido el mayor número de votos en la primera. Dicho sistema se conoce ordinariamente con el nombre de elección a doble vuelta". (...)

No sobra anotar que la adopción de un determinado sistema electoral se debe hacer, fundamentalmente, por consideraciones políticas, ya que los distintos modos de elección tienen consecuencias muy diferentes, especialmente sobre los partidos y, en sentido amplio, sobre la vida política.

Por lo que respecta a las relaciones entre los sistemas electorales y los regímenes de partidos, parece una tendencia comprobada que los sistemas mayoritarios a una vuelta, que es nuestro sistema actual, implican un bipartidismo alternativo; los mayoritarios a dos vueltas un multipartidismo normalmente aliancista; por último, los sistemas de representación proporcional, aconsejables para las corporaciones públicas, suelen producir un multipartidismo independiente y ordenado.

Dentro del ánimo de fortalecer la democracia multipartidista es aconsejable mantener el sistema de representación proporcional para la elección de Congreso, Asambleas y Concejos; así como, modificar el actual sistema de elección presidencial estableciendo la mayoría absoluta o doble vuelta,

propiciando así el multipartidismo, la participación política de diversos sectores y un ambiente coalicionista en el Gobierno"[4]

4.4 ¿Qué ventajas genera?

De acuerdo con Fernando Barrientos del Monte[5] se puede decir que el mecanismo de la (SVE) genera las siguientes ventajas:

Respecto a la relación **sistema electoral-gobernabilidad**:

- Asegura la maximización de la legitimidad del candidato elegido y un mayor margen de gobernabilidad en el ejercicio del cargo. Con su uso se pretende evitar que el Presidente, quien goza de amplias atribuciones y una gran influencia sobre el sistema político, solo cuente con el respaldo de una franja reducida del electorado;

- Ello supone que al mismo tiempo que se dota de mayor respaldo popular al futuro gobernante se ayuda también a construir mayorías gobernantes.

Respecto a los **partidos y candidatos**:

- Es un proceso de evaluación donde en la primera ronda se descartan a los candidatos más débiles o aquellos que producen resultados fragmentados y minoritarios;

- Fomenta que intereses diversos se unan alrededor de los candidatos ganadores en la primera vuelta, propiciando que se realicen negociaciones entre partidos y otras fuerzas políticas y se realineen estrategias; y

- Mide la preferencia real del partido y del candidato frente a los electores, de tal forma que se fortalece el sistema de partidos.

- Respecto a los **electores**:

- El elector tiene la doble opción de orientar sus preferencias partidistas. La SVE permite el voto estratégico: en la primera vuelta el elector vota por el partido con el cual se identifica más o por el cual -desde su perspectiva- le ofrece mayores beneficios; en la segunda, el elector reorienta su preferencia, vota por el partido que tiene mayores posibilidades de ganar y/o vota en contra del candidato que no desea que lo gobierne;

- Permite que el electorado reaccione ante cambios que ocurran en el escenario entre la primera y la segunda vuelta.

4.5. ¿Por qué la Segunda Vuelta Electoral (SVE) para la elección del Alcalde Mayor de Bogotá D.C.?

Bogotá, desde sus orígenes, ha ocupado un lugar preponderante y protagónico en la vida y el desarrollo del país. Ha sido no solo el centro del poder político sino el motor y dinamizador de múltiples sectores, como el económico, social, cultural, educativo y empresarial, entre otros.

Por esta especial condición ha requerido un tratamiento jurídico-político diferencial frente a los demás entes territoriales, al punto que, a lo largo de su existencia, ha sufrido múltiples transformaciones, encaminadas a dotarla de una naturaleza particular, distinta de los demás.

Históricamente, Bogotá ha sido diferenciada del resto de regiones del país mediante un régimen especial que responda a sus características particulares. A partir de la Constitución de 1991 tiene la condición de Distrito Capital y su especialidad es desarrollo por los artículos 322, 323, 324, 325, 326 y 327 de la Carta.

La noción del Distrito Capital surge del derecho comparado (modelo europeo y latinoamericano), donde a las grandes ciudades, en especial las capitales de los países, se les da un trato diferenciado por las características especiales que presentan, tales como: el crecimiento urbano acelerado, su magnitud poblacional, su calidad de metrópoli que alberga a los diferentes migrantes nacionales e internacionales y el hecho de ser la sede de las autoridades nacionales.

De hecho, al revisar las transcripciones del debate de la Asamblea Nacional Constituyente sobre la creación del artículo 322 de la Constitución, se puede ver cómo se argumenta la necesidad de denominar a Bogotá como Distrito Capital en razón a las siguientes características: i) ser la Capital de la República; ii) ser la sede de los poderes nacionales, lo que la convierte en el centro político administrativo del país por excelencia; iii) ser la capital del Departamento de Cundinamarca; iv) las dimensiones territoriales y poblacionales de la ciudad. Con estas características especiales en mente, el Constituyente propone un régimen especial, que debe lograr tres grandes propósitos: i) una amplia participación ciudadana y comunitaria en el manejo de los asuntos distritales; ii) una descentralización administrativa al interior del Distrito, para hacerlo más eficiente y, iii) el reconocimiento y la institucionalización de unas realidades socioculturales, económicas y políticas que se dan al interior de los límites del Distrito.

Para el logro de estos propósitos, el Constituyente propuso los siguientes elementos: i) la división territorial del Distrito en localidades, ii) un reparto de atribuciones entre la administración distrital y las autoridades de las localidades; iii) el origen electoral no solo de las autoridades distritales, sino también de las locales (como las Juntas Administradoras Locales); iv) autonomía judicial, v) autonomía presupuestal; vi) separación electoral respecto del departamento de Cundinamarca.

Todo lo anterior evidencia que el espíritu constituyente ha apuntado a diferenciar a Bogotá del resto de regiones por sus características particulares que implican una organización, gobierno y control especial. A partir de esta consideración, es dable también que Bogotá goce de unas reglas de juego especiales para la elección de sus autoridades y, en particular, de su Alcalde Mayor.

Hoy, Bogotá D.C., además de su importancia política cuenta con una población estimada de 8.181.047 habitantes, que representa en el contexto nacional el 16.4% del total de la población del país. En términos económicos Bogotá D.C. aportó, para el año 2017, según las cifras del DANE, el 26.4% del total del PIB nacional.

Es claro que Bogotá D.C., no es solo la capital de Colombia, sino también es la ciudad más grande, la más poblada y la que económicamente contribuye en mayor medida al crecimiento del país. Se puede afirmar que el crecimiento de la nación depende y va ligado íntimamente al crecimiento de su capital. Tal es la importancia de Bogotá que no en vano se pregona que la Alcaldía Mayor de la ciudad es el segundo cargo más importante del país.

Bogotá, D.C. tiene un claro rol de liderazgo en el jalonamiento y desarrollo de la nación, además de los retos que posee en su horizonte propio en materia social, infraestructura, comercio, servicios y demandas crecientes de necesidades insatisfechas que exigen, sin duda, garantizar un esquema de gobierno y de gestión pública con la mayor legitimidad e inclusión posibles, para avanzar en su progreso y no estancarse en vaivenes coyunturales, todo lo cual podría facilitarse con la adopción del

mecanismo de la Segunda Vuelta Electoral (SVE) para la elección popular del Alcalde Mayor de Bogotá D.C.

4.6. Representatividad y legitimidad del Alcalde Mayor de Bogotá.

La Constitución Política establece que el Alcalde Mayor de Bogotá será el candidato elegido con la mayor cantidad de votos favorables en la contienda; es decir por mayoría simple. Esto ha generado dificultades prácticas significativas, en la medida que resulta elegido aquel candidato que obtiene más votos que sus competidores, lo cual no supone una mayoría sustancial con respecto al potencial electoral de la ciudad o, incluso, al total de ciudadanos que concurrieron en las urnas. Como se mostrará más adelante, es perfectamente posible que un sector de la ciudadanía elija a un alcalde y que otro, suscriba las firmas y concurra a las urnas para revocarlo, sin necesidad que un solo ciudadano cambie de postura política durante el proceso.

Veamos las cifras de las últimas cuatro elecciones, según la Registraduría Nacional del Estado Civil:

Año	Potencial sufragantes	Cantidad votantes	Alcalde mayor elegido	Votos obtenidos	% Sobre Cantidad Votantes	% Sobre Potencial Electoral
2003	3,922,818	1,706,701	Luis E. Garzón	970.466	**48,3%**	**24,7%**
2007	4,378,026	2,095,629	Samuel Moreno	902.013	**45,2%**	**20,6%**
2011	4,904,572	2,325,374	Gustavo Petro	723.157	**32,2%**	**14,7%**
2015	5,453,086	2,811,209	Enrique Peñalosa	903.764	**33,1%**	**16,5%**

Estas cifras son reveladoras en cuanto a la magnitud del problema de legitimidad y representatividad de la figura del Alcalde Mayor de Bogotá:

- En una ciudad de 8.181.047 habitantes (DANE) y 5.702.805 ciudadanos aptos para votar (RNEC), un Alcalde Mayor de Bogotá nunca ha obtenido más de un millón de votos, es decir con menos de la (1/4) parte del potencial electoral.

- Los alcaldes de Bogotá elegidos en las últimas cuatro elecciones tan solo han logrado obtener el real apoyo electoral entre el 14% y el 25% del total de ciudadanos aptos para votar.

- En las elecciones observadas, ningún alcalde obtuvo la mitad más uno de la votación total, lo cual demuestra la tendencia a la dispersión de estas contiendas electorales.

Como se mostrará en la siguiente sección, esta tendencia, combinada con la reciente flexibilización de los requisitos para ejercer la figura de Revocatoria de Mandato, arrojan a la ciudad a un permanente estado de polarización e inestabilidad política e institucional.

4.7. La revocatoria del mandato combinada con la baja representatividad de un gobernante.

La reglamentación de los mecanismos de participación ciudadana regulados por la Ley 134 de 1994, ha sido modificada por la Ley 741 de 2002 y la Ley Estatutaria 1757 de 2015. El siguiente cuadro comparativo muestra los cambios introducidos a la figura de revocatoria del mandato, los cuales han buscado facilitar la aplicación de la figura:

LEY 131 DE 1994	**LEY 741 DE 2002**
Artículo 7º. La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos: 1. Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario. 2. Mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos que hayan sufragado en la jornada electoral que escogió al respectivo mandatario, en un número no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos.	**Artículo 1°.** Los artículos 7° de la Ley 131 de 1994 y 64 de la Ley 134 de 1994, quedarán así: "La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos: "1. Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo alcalde o gobernador. "2. Mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos en número no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido".
Parágrafo. La Registraduría de la respectiva entidad territorial certificará, en un lapso no mayor de 30 días, que las cédulas de quienes firman el memorial, correspondan a ciudadanos que votaron en las respectivas elecciones.	
Artículo 11. Solo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes al ser esta aprobada en el pronunciamiento popular por un número de votos no inferior al 60% de los ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió el mandatario, y únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió el respectivo gobernador o alcalde.	**Artículo 2°.** Los artículos 11 de la Ley 131 de 1994 y 69 de la Ley 134 de 1994, quedarán así: "Solo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes, al ser esta aprobada en el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios *no sea inferior al cincuenta y cinco por ciento (55%) de la votación* válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario".

LEY 134 DE 1994	LEY 1757 DE 2015
Artículo 64. ***Revocatoria del mandato***. La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos: 1. Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo alcalde o gobernador. 3. Mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos en número *no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido.*	Artículo 9°. ***Cantidad de apoyos a recolectar***. Para que los mecanismos de participación ciudadana superen la etapa de recolección de apoyos deben presentar ante la correspondiente Registraduría del Estado Civil la cantidad de apoyos determinadas en la Constitución y esta ley. (...) e) Para presentar una revocatoria de mandato se requiere del apoyo de un número de ciudadanos que hagan parte del censo electoral departamental, municipal o distrital de *no menos de treinta por ciento (30%) de los votos obtenidos por el elegido*.
Artículo 69. ***Aprobación de la revocatoria***. Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes, al ser esta aprobada en el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de *sufragios no seainferior al cincuenta y cinco por ciento (55%) de la votación válida registrada* el día en que se eligió al respectivo mandatario.	Artículo 41. ***Carácter de la decisión y requisitos.*** La decisión del pueblo será obligatoria en todo mecanismo de participación democrática cuando se cumpla con los siguientes requisitos: e) En la Revocatoria del Mandato el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios *no sea inferior al cuarenta (40%) de la votación total válida registrada* el día en que se eligió al respectivo mandatario. Si como resultado de la votación no se revoca el mandato del gobernador o del alcalde, no podrá volver a intentarse en lo que resta de su período.

Para el caso de Bogotá, con la nueva normatividad bastaría que 1.124.333 ciudadanos se movilizaran (el 19,7% del potencial electoral de la ciudad) para poder revocar al Alcalde Mayor. Esto es, en la práctica, un incentivo marcado para la inestabilidad política, teniendo en cuenta la baja representatividad electoral de los últimos burgomaestres, como se ilustró anteriormente.

Pero acá no termina el problema. En la práctica, los procesos de revocatoria de mandato posteriores a la Ley 1757 de 2015 han tenido las siguientes características:

i. Pese a la flexibilización de los requisitos, todos los procesos que han llegado a las urnas han sido fallidos por no cumplir el mínimo necesario de participación electoral, salvo en el municipio de Tasco (Boyacá) en 2018;

ii. Las causales que justifican la solicitud de revocatoria del mandato (incumplimento del programa de gobierno e insatisfacción generalizada de la ciudadanía) son de interpretación subjetiva por parte de la autoridad electoral, lo cual ha generado mayor desconfianza hacia la institucionalidad democrática;

iii. En muchos casos, este mecanismo de participación ciudadana se ha convertido en un medio de revancha política por parte de sectores que perdieron la elección correspondiente. Así lo evidencia el hecho de que algunos movimientos pro revocatoria han iniciado labores desde la posesión misma de un mandatario o, incluso, desde antes.

La siguiente tabla muestra el desenlace de las revocatorias de mandato votadas en Colombia durante 2017:

MUNICIPIO	FECHA	% ABSTENCIÓN	UMBRAL DE VOTACIÓN REQUERIDO	VOTOS VÁLIDOS DEPOSITADOS
El Copey (Cesar)	21/05/17	**83,0%**	5.838	3.821
Ocaña (Norte de Santander)	21/05/17	**77,5%**	18.418	17.259
San Benito Abad (Sucre)	04/06/17	**73,6%**	5.645	4.913
Barrancabermeja (Santander)	02/07/17	**90,0%**	44.242	16.898
Icononzo (Tolima)	02/07/17	**90,5%**	2.046	799
El Carmen de Bolívar (Bolívar)	09/07/17	**88,6%**	13.289	6.197
Palmito (Sucre)	09/07/17	**83,9%**	2.944	1.586
Sitio Nuevo (Magdalena)	30/07/17	**85,3%**	4.524	2.659
Puerto Carreño (Vichada)	30/07/17	**89,3%**	3.604	1.906
Remolino (Magdalena)	06/08/17	**76,8%**	2.033	1.645
Girardot (Cundinamarca)	10/09/17	**89,0%**	19.250	9.064
Villamaría (Caldas)	10/09/17	**91,4%**	8.958	3.276

Esta figura se ha utilizado en múltiples oportunidades, sin embargo, solo se ha hecho efectiva en el caso reciente de Tasco (Boyacá) en donde se revocó al primer Alcalde del país el pasado 29 de julio de 2018. Para el caso de Sogamoso, el Alcalde se salvó de ser revocado toda vez que no se cumplió con el umbral requerido.

En el caso de Bogotá, la introducción de la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor permitirá la llegada de mandatarios con una base de respaldo popular mucho más amplia, más legítimos y menos vulnerables a procesos de revocatoria de mandatos frágiles y cargados de intencionalidad política. Y como se ilustra a continuación, la institucionalidad del Distrito Capital goza de una especial protección en la normatividad colombiana.

4.8. El Congreso como faro de la nación y la democracia

Por todo lo anterior, es deber del Congreso, en ejercicio de su función constituyente, advertir las situaciones y prevenir los riesgos que se pueden derivar en materia de legitimidad en una ciudad como Bogotá D.C., a efectos de tomar a tiempo los correctivos institucionales que garanticen el adecuado rumbo y marcha de los intereses supremos de la nación y sus ciudadanos.

La reforma constitucional aquí planteada, busca generar un mayor espacio de legitimidad sobre la base de la construcción de acuerdos y consensos multipartidistas, que en vez de fracturar la base social ayude a aglutinarla en torno a visiones compartidas de futuro, de propósitos, de objetivos, programas y proyectos de ciudad y sociedad.

V. IMPACTO FISCAL

Una de las probables críticas a este proyecto de Acto Legislativo tiene que ver con el gasto público adicional que generará. Sin embargo, la evidencia muestra lo siguiente:

- El costo de la segunda vuelta presidencial, realizada el pasado mes de junio de 2018, fue de $39.723.538.439. Puede pensarse que el costo de una segunda vuelta en la elección a Alcalde Mayor de Bogotá es similar, dado que tienen características en común: i) se usa un único tarjetón, de fácil diligenciamiento por parte de los electorales; ii) no está acompañado en la misma fecha de ninguna otra elección.

- Debe advertirse entonces que una elección de segunda vuelta es mucho más económica que, por ejemplo, una elección local, en la cual se elige Alcalde Mayor, Concejo Distrital y ediles. En su edición 2015, esta tuvo un costo total de $64.461.764.531.

- Pero adicionalmente, la introducción de una segunda vuelta en la elección a Alcalde Mayor de Bogotá reduce la probabilidad de la realización de elecciones de revocatoria del mandato. Este certamen, en caso de ser convocado, podría tener un costo similar al de una segunda vuelta; pero puede generar dos costos extra: i) el costo que le supone a la Registraduría Nacional del Estado Civil la verificación de las firmas requeridas para la revocatoria del mandato; ii) el eventual costo de una nueva elección de Alcalde Mayor, si la revocatoria prosperara.

VI. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA COMPETENCIA DEL CONGRESO PARA REGULAR LA MATERIA

6.1. <u>Constitucional</u>

"...Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes..."

"...Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.

4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias (...)

6.2 Legal

Ley 3ª de 1992, "por la cual se expiden normas sobre las comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones".

"...Artículo 2º. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

Comisión Primera.

Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos." (Subrayado por fuera del texto).

Ley 5ª de 1992, "por la cual se expide el reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes".

"...Artículo 219. Atribución Constituyente. Las Cámaras Legislativas tienen, como órgano constituyente, las atribuciones de enmendar las disposiciones e instituciones políticas consagradas en el cuerpo normativo constitucional, mediante el procedimiento dispuesto expresamente en la misma Ley Fundamental y reglamentado en la presente ley.

Artículo 220. Suspensión de la facultad constituyente. Durante el periodo constitucional tiene plena vigencia esta atribución constituyente, siendo titular el Congreso de la República. No obstante, a partir de la elección e integración de una Asamblea Constituyente, quedará en suspenso la facultad ordinaria del Congreso para reformar la Constitución durante el término señalado para que la Asamblea cumpla sus funciones.

Artículo 221. Acto Legislativo. Las normas expedidas por el Congreso que tengan por objeto modificar, reformar, adicionar o derogar los textos constitucionales, se denominan Actos Legislativos, y deberán cumplir el trámite señalado en la Constitución y en este Reglamento.

Artículo 222. Presentación de Proyectos. Los proyectos de acto legislativo podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias.

Artículo 223. Iniciativa Constituyente. Pueden presentar proyectos de acto legislativo:

1. *El Gobierno nacional.*

2. *Diez (10) miembros del Congreso*

3. *Un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento (5%) del censo electoral existente en la fecha respectiva.*

4. *Un veinte (20%) por ciento de los Concejales del país.*

5. *Un veinte (20%) por ciento de los Diputados del país...".*

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN COMISIÓN PRIMERA DE SENADO	TEXTO PROPUESTO POR LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA DE SENADO
Artículo 1°. *Modifíquese el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia 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.* ***La elección de Concejales Distritales y Ediles se hará en un mismo día por periodos de cuatro (4) años.*** *El Alcalde Mayor será elegido para un período de cuatro años, por el* ***40 por ciento*** ~~***la mitad más uno***~~ *de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos* ***en la fecha y*** *con las formalidades que determine la ley* ***o por sobrepasar al segundo candidato más votado***	***Artículo 1°.*** *Modifíquese el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia 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. La elección de Concejales Distritales y Ediles se hará en un mismo día por periodos de cuatro (4) años.* *El Alcalde Mayor será elegido para un período de cuatro años, por el* ***40 por ciento de los votos*** *que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos con las formalidades que determine la ley,* ***siempre que sobrepase al segundo candidato más votado por 10 puntos****. Si ningún*
por 10 puntos*. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que solo*	*candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que solo participarán los dos candidatos*

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN COMISIÓN PRIMERA DE SENADO	TEXTO PROPUESTO POR LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA DE SENADO
participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado Alcalde Mayor quien obtenga el mayor número de votos, en la segunda vuelta. ***El Alcalde Mayor no podrá ser reelegido para el periodo siguiente.*** *La elección de Alcalde Mayor, de concejales distritales y de ediles se hará en un mismo día por períodos de cuatro (4) años y el alcalde no podrá ser reelegido para el período siguiente.* *Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde 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 período, 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.* *Parágrafo. Los dos candidatos que participen en la segunda vuelta podrán ajustar, conforme los acuerdos programáticos que adelanten, su programa de gobierno, el cual deberá publicarse en medio de amplia circulación ocho (8) días hábiles antes de la segunda vuelta.*	*que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado Alcalde Mayor quien obtenga el mayor número de votos, en la segunda vuelta. El Alcalde Mayor no podrá ser reelegido para el periodo siguiente.* *La elección de Alcalde Mayor, de concejales distritales y de ediles se hará en un mismo día por períodos de cuatro (4) años y el alcalde no podrá ser reelegido para el período siguiente.* *Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde 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 período, 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.* *Parágrafo. Los dos candidatos que participen en la segunda vuelta podrán ajustar, conforme los acuerdos programáticos que adelanten, su programa de gobierno, el cual deberá publicarse en medio de amplia circulación ocho (8) días hábiles antes de la segunda vuelta.*
Artículo 2°. Vigencia. *El presente Acto Legislativo comenzará a re****~~i~~****gir****e*** *a partir de****l 2023*** ***~~su promulgación~~***.	***Artículo 2°. Vigencia.*** *El presente Acto Legislativo comenzará a regir a partir del 2023.*

VIII. PROPOSICIÓN

Adicionalmente a las justificaciones previa-mente señaladas, el proyecto acumulado de Acto Legislativo fue aprobado por unanimidad en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, con 107 votos a favor en la Plenaria de la misma Corporación y por unanimidad en la Comisión Primera del Senado, lo cual demuestra el alto consenso que existe para la aprobación de la presente iniciativa.

De igual manera, cabe resaltar que el proyecto cuenta con respaldo de diferentes sectores de la sociedad. Así, Camacol ha expresado la relevancia e importancia de este proyecto, toda vez que materializará el concepto de democracia participativa y que la ciudad capital contará con mandatarios fuertes con el respaldo de la ciudadanía. En este mismo sentido, el pasado 29 de septiembre, la editorial de "*El Espectador*" publicó artículo periodístico en donde se expresa la problemática de legitimidad que se vive en la capital con el actual sistema de elección, manifestando que resulta necesario respaldar esta iniciativa e instando a darle celeridad a este proyecto. Por su parte, el medio "*La Silla Vacía*" publicó un artículo el pasado 3 de octubre en donde se muestran diferentes posiciones favorables respecto de la segunda vuelta en la elección del Alcalde Mayor de Bogotá, teniendo en cuenta criterios de legitimidad, gobernabilidad, representatividad y la necesidad de superar la parálisis creada por la polarización política.

Considerando los argumentos expuestos, presento ponencia positiva y solicito a los honorables Senadores dar segundo debate al texto aprobado en la Comisión Primera del honorable Senado de la República al Proyecto de Acto legislativo número 25 de 2018 Senado, 044 de 2018 Cámara, p*or el cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia y se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital*, acumulado con el Proyecto número 067 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia*.

Atentamente,

Miguel Ángel Pinto Hernández
Senador de la República

De conformidad con el inciso segundo del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.

Presidente,

EDUARDO ENRIQUEZ MAYA

Secretario,

GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 25 DE 2018 SENADO 44 DE 2018 CÁMARA (ACUMULADO CON EL PAL 67 DE 2018 CÁMARA)

por el cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia y se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 323 de la Constitución Política, 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. La elección de concejales distritales y de ediles se hará en un mismo día por periodos de cuatro (4) años.*

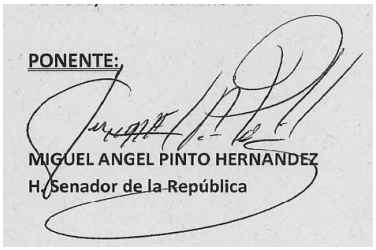
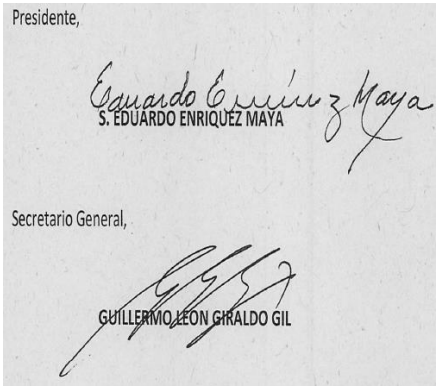
El Alcalde Mayor será elegido para un periodo de cuatro (4) años, por el 40 por ciento de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos en la fecha y con las formalidades que determine la ley o por sobrepasar al segundo candidato más votado por 10 puntos. Si ningún candidato obtiene 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 la segunda vuelta. El Alcalde Mayor no podrá ser reelegido para el periodo siguiente.

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, 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 período, 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.

Parágrafo. *Los dos candidatos que participen en la segunda vuelta podrán ajustar, conforme los acuerdos programáticos que adelanten, su programa de Gobierno, el cual deberá publicarse en medio de amplia circulación ocho (8) días hábiles antes de la segunda vuelta.*

Artículo 2º. ***Vigencia***. El presente Acto legislativo comenzará a regir a partir del 2023.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de Acto legislativo número 25 de 2018 Senado 44 de 2018 Cámara (acumulado con el Proyecto de Acto legislativo número 67 de 2018 Cámara), por el cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia y se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital, como consta en la sesión del día 27 de noviembre de 2018, Acta número 29.

Ponente.