



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)  
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - N° 572

Bogotá, D. C., martes, 30 de julio de 2013

EDICIÓN DE 36 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

### PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 01 DE 2013 SENADO

*por medio del cual se introduce un sistema mixto de representación en el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 132 de la Constitución Política quedará así:

“Los Senadores y los Representantes serán elegidos **mediante un sistema mixto de representación** para un período de cuatro años, que se inicia el 20 de julio siguiente a la elección”.

Artículo 2°. El artículo 109 de la Constitución Política quedará así:

“El Estado concurrirá a la financiación política y electoral de los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley.

Las campañas electorales que adelanten los candidatos avalados por partidos y movimientos con Personería Jurídica o por grupos significativos de ciudadanos, serán financiadas parcialmente con recursos estatales.

La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación.

También se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley.

Un porcentaje de esta financiación se entregará a partidos y movimientos con Personería Jurídica vigente, y a los grupos significativos de ciudadanos que avalen candidatos, previamente a la elección,

o las consultas de acuerdo con las condiciones y garantías que determine la ley y con autorización del Consejo Nacional Electoral.

Las campañas para elegir Presidente de la República dispondrán de acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, para aquellos candidatos de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos cuya postulación cumpla los requisitos de seriedad que, para el efecto, determine la ley.

**En las campañas electorales que se desarrollen en los distritos electorales de los que hablan los artículos 171 y 176 los candidatos podrán recibir aportes de particulares. En las campañas electorales que se desarrollen en las circunscripciones proporcionales de las que tratan los mismos artículos, dichos aportes podrán realizarse únicamente a través de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos.**

**En todo caso, el partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos será responsable de distribuir entre sus candidatos los aportes, sean públicos o privados, que se reciban con miras a la campaña electoral. Esta distribución se hará de acuerdo a ley y a las reglas establecidas en los estatutos de cada organización.**

Para las elecciones que se celebren a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la violación de los topes máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo. La ley reglamentará los demás efectos por la violación de este precepto.

Los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.

Es prohibido a los Partidos y Movimientos Políticos y a grupos significativos de ciudadanos, recibir financiación para campañas electorales, de personas naturales o jurídicas extranjeras. Ningún tipo de financiación privada podrá tener fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.

Parágrafo. La financiación anual de los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica ascenderá como mínimo a dos punto siete (2.7) veces la aportada en el año 2003, manteniendo su valor en el tiempo.

La cuantía de la financiación de las campañas de los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica será por lo menos tres veces la aportada en el período 1999-2002 en pesos constantes de 2003. Ello incluye el costo del transporte del día de elecciones y el costo de las franquicias de correo hoy financiadas.

Las consultas de los partidos y movimientos que opten por este mecanismo recibirán financiación mediante el sistema de reposición por votos depositados, manteniendo para ello el valor en pesos constantes vigente en el momento de aprobación de este Acto Legislativo”.

Artículo 3°. El artículo 134 de la Constitución Política quedará así:

“Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en caso de muerte, incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo, declaración de nulidad de la elección, renuncia justificada, y aceptada por la respectiva Corporación, sanción disciplinaria consistente en destitución, pérdida de investidura, condena penal o medida de aseguramiento por delitos distintos a las relacionadas con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico, delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad o cuando el miembro de una Corporación pública decida presentarse por un partido distinto según lo planteado en el artículo 107 de la Constitución Política.

En tales casos, el titular será reemplazado por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción o votación obtenida, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral.

Como consecuencia de la regla general establecida en el presente artículo, no podrá ser reemplazado un miembro de una corporación pública de elección popular a partir del momento en que le sea proferida orden de captura, dentro de un proceso penal al cual se le vinculare formalmente, por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad. La sentencia condenatoria produci-

rá como efecto la pérdida definitiva de la curul, para el partido al que pertenezca el miembro de la Corporación Pública.

No habrá faltas temporales, salvo cuando las mujeres, por razón de licencia de maternidad deban ausentarse del cargo. La renuncia de un miembro de corporación pública de elección popular, cuando se le haya iniciado vinculación formal por delitos cometidos en Colombia o en el exterior, relacionados con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad, generará la pérdida de su calidad de congresista, diputado, concejal o edil, y no producirá como efecto el ingreso de quien corresponda en la lista. Las faltas temporales no darán lugar a reemplazos.

Cuando ocurra alguna de las circunstancias que implique que no pueda ser reemplazado un miembro elegido a una Corporación Pública, para todos los efectos de conformación de quórum, se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas.

Si por faltas absolutas, que no den lugar a reemplazo, los miembros de cuerpos colegiados elegidos por una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el Gobierno convocará a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falte más de dieciocho (18) meses para la terminación del período.

**En los Distritos uninominales, el reemplazo por muerte, incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo, renuncia justificada y aceptada por la respectiva Corporación, se hará con el siguiente candidato no elegido de la lista proporcional nacional o regional que haya sido inscrito por el mismo partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, según corresponda.**

**En caso de nulidad de la elección, sanción disciplinaria consistente en destitución, pérdida de investidura, condena penal o medida de aseguramiento por los delitos contemplados en el inciso 1° de este artículo o cuando decida presentarse por un partido distinto según lo planteado en el artículo 107 de la Constitución Política, el reemplazo lo realizará el candidato no elegido que haya obtenido la siguiente votación más alta en el respectivo distrito. En estos casos se realizará nuevamente el cálculo de la cifra repartidora para la circunscripción proporcional nacional o regional, según corresponda, descontando los votos del reemplazado”.**

Artículo 4°. El artículo 171 de la Constitución Política quedará así:

“El Senado de la República estará integrado por cien miembros, **cuarenta miembros por la Circunscripción Proporcional Nacional y sesenta miembros por Distritos uninominales.**

**La Circunscripción Proporcional Nacional del Senado de la República será elegida de las listas cerradas ordenadas presentadas por los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, de acuerdo al sistema de cifra repartidora contemplado en el artículo 263A. No habrá voto preferente.**

Habrá un número adicional de dos Senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas.

La circunscripción especial para la elección de Senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cociente electoral.

Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro del Interior.

**Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República. Los votos por ellos depositados contarán únicamente para la circunscripción proporcional nacional.**

**Parágrafo. Cada distrito uninominal del Senado tendrá una población no inferior ni superior en una décima parte al resultado de dividir la totalidad de habitantes del censo poblacional vigente por sesenta.**

**Parágrafo transitorio. El presente artículo se aplicará a partir de las elecciones al Senado de la República del año 2018”.**

Artículo 5°. El artículo 176 de la Constitución Política quedará así:

**“La Cámara de Representantes estará integrada por ciento ochenta y dos miembros que se elegirán por Circunscripciones Territoriales Departamentales, Distritos Uninominales, Circunscripciones Proporcionales Regionales, circunscripciones especiales y una circunscripción internacional.**

**Las Circunscripciones Territoriales Departamentales serán aquellas que tengan un número de población inferior al resultado de dividir la población del censo nacional vigente por el doble del número de entidades territoriales departamentales existentes. Cada una de ellas elegirá dos representantes.**

**Habrá un mínimo de ciento nueve distritos uninominales. El tamaño poblacional modelo de un distrito uninominal de la Cámara de Representantes resultará de tomar la población nacional según el censo poblacional vigente, restando la población de aquellas**

**entidades territoriales que constituyan circunscripciones territoriales departamentales, dividida por el número vigente de distritos uninominales.**

**El número de distritos uninominales asignados a un departamento y al Distrito Capital, será el resultado de dividir la población del departamento o del Distrito Capital por el tamaño poblacional modelo de un distrito uninominal.**

**El número de distritos uninominales asignados por el criterio de población corresponderá al entero obtenido de la división.**

**Para determinar los límites de cada distrito uninominal al interior de cada departamento o del distrito capital, se tomará el total de la población del departamento, dividido por el número de distritos uninominales correspondientes al departamento. Ningún distrito uninominal podrá tener una población inferior o superior al cinco por ciento del resultado de esta división.**

**Las circunscripciones proporcionales regionales distribuirán, como mínimo, cuarenta y cuatro curules. Dichas curules se elegirán de listas cerradas y ordenadas presentadas por los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos para cada región, los cuales se asignarán de acuerdo con el sistema de cifra repartidora detallado en el artículo 263A. No habrá voto preferente. La cantidad de curules asignadas a cada región será determinada de manera proporcional de acuerdo a su población, según el censo poblacional vigente.**

**Las curules de las circunscripciones proporcionales regionales se distribuirán únicamente entre las regiones con Distritos Uninominales.**

La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas.

Mediante esta circunscripción se podrán elegir hasta cuatro representantes.

Para los colombianos residentes en el exterior existirá una circunscripción internacional mediante la cual se elegirá un Representante a la Cámara. En ella solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.

**Parágrafo 1°. La organización electoral velará por la conservación de la relación porcentual entre curules por distritos uninominales y curules de la circunscripción proporcional regional establecida en el presente artículo. Para ello, cuando una circunscripción territorial departamental haga tránsito al régimen de distritos electorales, asignará las curules de las antiguas circunscripciones territoriales departamentales al Régimen de Distritos Electorales, aumen-**

**tando así el número de distritos uninominales, disminuyendo el de curules por circunscripción territorial departamental.**

**Parágrafo 2°. Los votos obtenidos en las circunscripciones territoriales departamentales no se tomarán en cuenta en el cálculo para la distribución de curules de las circunscripciones proporcionales regionales, a menos que hayan hecho tránsito al Régimen de Distritos Uninominales.**

**Parágrafo transitorio 1°. Mientras se crean las regiones como entidades territoriales, como lo autorizan los artículos 288 y 307 de la Constitución, las circunscripciones proporcionales regionales de este artículo coincidirán con las regiones geográficas del país.**

**Parágrafo transitorio 2°. El presente artículo se aplicará a partir de las elecciones a la Cámara de Representantes del año 2018”.**

Artículo 6°. El artículo 261 de la Constitución Política quedará así:

“Las faltas absolutas serán suplidas por los candidatos que según el orden de inscripción, o de votación, en forma sucesiva y descendente, correspondan a la misma lista electoral, según se trate de listas cerradas o con voto preferente.

**Parágrafo. En el caso de los distritos uninominales de los que tratan los artículos 171 y 176, se aplicará lo dispuesto en el parágrafo del artículo 134”.**

Artículo 7°. El artículo 263 de la Constitución Política quedará así:

“Para todos los procesos de elección popular, los Partidos y Movimientos Políticos **y grupos significativos de ciudadanos se** presentarán listas y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva elección.

Para garantizar la equitativa representación de los Partidos y Movimientos Políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las Corporaciones Públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora, entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al tres por ciento (3%) de los sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cociente electoral en el caso de las demás corporaciones, conforme lo establezcan la Constitución y la ley.

Cuando ninguna de las listas de aspirantes supere el umbral, las curules se distribuirán de acuerdo con el sistema de cifra repartidora.

La ley reglamentará los demás efectos de esta materia.

Las listas para Corporaciones en las circunscripciones en la que se eligen hasta dos (2) miembros para la correspondiente Corporación, podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos. En las circunscripciones **y distritos uninominales en**

**los que** se elige un miembro, la curul se adjudicará **al candidato que obtenga la mayor cantidad de votos en tal distrito.** En las circunscripciones en las que se eligen dos miembros se aplicará el sistema de cociente electoral entre las listas que superen en votos el 30% de dicho cociente.

**Parágrafo. Las curules de la Cámara de Representantes, que no correspondan a las circunscripciones territoriales departamentales, circunscripciones especiales y la circunscripción internacional, se distribuirán entre los partidos y movimientos políticos que superen el cincuenta por ciento (50%) del cociente electoral regional, que se calculará teniendo en cuenta el total de votos en la región, dividido por la suma total de las curules correspondientes a los distritos electorales uninominales y a la circunscripción proporcional perteneciente a la región”.**

Artículo 8°. El artículo 263A de la Constitución Política quedará así:

“La adjudicación de curules **de las circunscripciones proporcionales de Senado y Cámara de Representantes y de las demás corporaciones públicas** se hará por el sistema de cifra repartidora. Esta resulta de dividir sucesivamente por uno, dos, tres o más el número de votos obtenidos por cada lista, ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer.

El resultado menor se llamará cifra repartidora. Cada lista obtendrá tantas curules como veces esté contenida la cifra repartidora en el total de sus votos.

Cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de voto preferente. En tal caso, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes.

En el caso de los partidos y movimientos políticos que hayan optado por el mecanismo del voto preferente, los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista. Cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato.

**Parágrafo. Para calcular la cifra repartidora en las circunscripciones proporcionales de Senado de la República y Cámara de Represen-**

**tantes de los que tratan los artículos 171 y 176, se tomará la sumatoria de aquellos votos que hayan sido depositados a favor de candidatos pertenecientes a cada partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos en cada distrito uninominal menos los obtenidos por los elegidos en ellos”.**

Artículo 9°. Créese un nuevo artículo en la Constitución Política con la siguiente redacción:

**“Artículo 266A. La Ley determinará las reglas, la composición y la frecuencia con la cual, por medio de una Comisión de Límites se definirán los límites de los distritos uninominales del Senado de la República y la Cámara de Representantes.**

**La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial conformará las regiones por las cuales se construirán las listas de circunscripción proporcional regional que presentarán los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos de acuerdo a lo establecido en el artículo 176.**

**En la determinación de las fronteras de los distritos electorales de Cámara de Representantes y Senado de la República, se propenderá por el mantenimiento integral de las unidades municipales, submunicipales, locales o comunales, zonales y barriales con continuidad territorial al interior de los Departamentos, el Distrito Capital y las regiones cuando aplique, manteniendo la definición histórica y cultural, en lo posible, de tales unidades.**

**Parágrafo 1°. En el caso del Senado de la República, los distritos uninominales podrán constituirse entre dos o más departamentos, siempre que no excedan el tamaño de población del que trata el artículo 171. En el caso de la Cámara de Representantes los distritos electorales no podrán trascender las fronteras departamentales ni regionales.**

**Parágrafo transitorio 1°. La ley reglamentará la materia en un plazo no mayor a seis (6) meses después de aprobado el presente Acto Legislativo. Si vencido este plazo el Congreso no hubiese expedido la correspondiente ley, el Gobierno dentro de los tres (3) meses siguientes expedirá un decreto reglamentando la materia. Dicho decreto será revisado por la Corte Constitucional antes de entrar en vigencia.**

**Parágrafo transitorio 2°. Adóptense, para todos los efectos constitucionales y legales, los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en el año 2005”.**

Artículo 10. *Pedagogía.* El Gobierno establecerá los mecanismos suficientes para difundir y hacer la pedagogía necesaria sobre el sistema mixto de representación que con este proyecto se establece.

Artículo 11. *Vigencia.* El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Firmas Honorables Congressistas.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. Antecedentes:

Las elecciones legislativas de 2010.

II. La relación Principal-Agente y los distritos uninominales.

Los mecanismos de participación como forma de disminuir la Pérdida de Agencia.

La dilución de la relación principal agente en sistemas presidenciales y su desaparición en sistemas particularistas y clientelistas.

Las ventajas de un sistema basado en Distritos Uninominales en Colombia.

III. Las objeciones a los sistemas mayoritarios y la experiencia latinoamericana Iberoamérica.

IV. Los Sistemas Electorales Mixtos.

Un ajuste necesario: La Cámara de Representantes para el caso los Antiguos Territorios Nacionales y los departamentos con un censo poblacional menor a dos DUN.

V. La propuesta.

a) Cámara de Representantes.

b) Senado de la República.

VI. Puntos de debate.

Nuevos partidos o movimientos de ciudadanos, y la creación de partidos sin impacto nacional.

Vacancias, suplencias y modificación de resultados.

La modificación de los DUN y la conformación de la Comisión de Límites.

La necesidad de fortalecer los mecanismos de participación colectivos y deliberativos.

La necesidad de adecuar los sistemas de información territorial y su oportunidad para fortalecer la transparencia ante la ciudadanía.

La financiación de las campañas.

VII. Consideraciones finales.

VIII. Referencias.

Los suscritos Senadores de la República y Representantes a la Cámara, presentamos a consideración del honorable Congreso de la República, el Proyecto de “Acto Legislativo, *por medio del cual se introduce un sistema mixto de representación en el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones*, cuyas motivaciones son las siguientes:

### I. Antecedentes

El presente Proyecto de Acto Legislativo ha sido construido a lo largo de dos años con base en una profunda discusión sobre su impacto y consecuencias.

Su primera versión fue presentada a consideración del honorable Senado de la República en el 2010, de donde, debido a su importante impacto, salió la tarea de ponerlo a consideración los diferentes miembros de la Mesa de Unidad Nacional, así como del señor Presidente de la República Juan Manuel Santos y los demás partidos y movimientos que hoy tienen representación en el Congreso de la República.

Como resultado de los diferentes debates al interior de las bancadas se decidió hacer una proyección de sus consecuencias en un ejercicio de simulación que fue debatido no solo con los miembros del Congreso, sino también con las diferentes universidades y centros de pensamiento.

En estos dos años el proyecto ha sido enriquecido, publicitado y debatido en diferentes espacios a lo largo del país con el fin de hacer pedagogía sobre los problemas que busca resolver, especialmente la necesidad de generar una relación más estrecha entre los miembros del Congreso de la República y la comunidad, así como la tarea fundamental de generar mecanismos de rendición de cuentas del elegido frente a sus electores, entre otros puntos que se expondrán con mayor atención adelante.

Durante el amplio periodo de interlocución con la sociedad, las universidades, congresistas, miembros del poder ejecutivo, expertos electorales, abogados y ciudadanos interesados hemos construido diferentes piezas que buscan exponer la lógica y las intenciones del proyecto de una manera clara y profunda, ejemplo de lo anterior es un video<sup>i</sup> y una página web que contiene toda la información construida a lo largo de estas jornadas<sup>ii</sup>.

Igualmente se realizó un foro internacional, con masiva participación e importantes conclusiones, el pasado mes de abril que tenía como objetivo discutir el escenario de una reforma electoral; dicho

evento contó con la participación de importantes y reconocidas organizaciones y fundaciones que al día de hoy respaldan y consideran fundamental una iniciativa como la aquí propuesta.

### Introducción

Los sistemas electorales determinan de manera contundente el comportamiento tanto de los elegidos como de los electores. Muchas de las costumbres electorales por las cuales el Congreso y los partidos han sido criticados por la opinión y la ciudadanía son consecuencias lógicas del sistema electoral colombiano. Por medio de las reformas a este se ha intentado corregirlos. En este aspecto, la Constitución Política determinó la configuración del Congreso de la República en una legislatura bicameral, integrado por el Senado y la Cámara de Representantes. La votación de los Senadores corresponde a una circunscripción nacional, junto con dos (2) escaños de circunscripción especial indígena. Por su parte, la votación de los Representantes a la Cámara corresponde a una circunscripción departamental, salvo en Bogotá en donde se da una circunscripción distrital, y escaños adicionales para comunidades indígenas, afrocolombianas, comunidades colombianas en el exterior y minorías políticas. Contiene un sistema híbrido de listas cerradas y voto preferente e intentó respetar el surgimiento de nuevos partidos y la expresión de minorías políticas.

La última década ha visto varios cambios sustantivos, dentro de los que se registran de manera significativa la introducción de la cifra repartidora, dirigida a hacer más proporcional los votos que una lista recibe en la asignación de curules, en lugar de castigar votaciones abundantes y privilegiar votaciones pequeñas que el sistema de cocientes y residuos propiciaba. Además, por las diferentes alternativas que se tenían para obtener las personerías jurídicas de los partidos, y el bajo umbral para lograrla, propiciaba el surgimiento de movimientos o partidos con poca significación nacional. En buena medida los cambios introducidos en la Reforma Política de 2003, donde se introdujo la cifra repartidora, tuvieron la intención de fortalecer y consolidar los partidos y movimientos políticos.

Por otro lado, la Reforma Política de 2009, pendiente de reglamentación, tuvo como objetivo principal contrarrestar y castigar a los partidos que permitieran que formaran parte de sus bancadas congresistas asociados a actividades delictivas, principalmente aquellos vinculados con actividades de grupos al margen de la ley. Asimismo se introdujeron cambios para hacer más exigente el reconocimiento y conservación de la personería jurídica de los partidos, que tuvo como consecuencia la reducción en las elecciones del 14 de marzo de 2010 a nueve (9), cifra que podría ser afectada con la entrada en vigencia de un umbral del 3% para las elecciones de 2014.

Un elemento común de estas reformas es la perspectiva desde la gobernabilidad y el fortalecimiento de los partidos, más no desde la perspecti-

<sup>i</sup> El video puede ser consultado en la siguiente link: [http://www.youtube.com/watch?v=dT\\_OcG1JSiM](http://www.youtube.com/watch?v=dT_OcG1JSiM).

<sup>ii</sup> La página web puede ser consultada en el siguiente link: <http://sistemaelectoralmixto.com/>

va de los ciudadanos y sus organizaciones, la sociedad civil, y de cómo propiciar la racionalidad colectiva en ellos<sup>iii</sup>.

### Las elecciones legislativas de 2010

De los 29 millones de personas que podían votar en 2010, menos de la mitad acudió a las urnas. Es decir, una abstención del 56%. Pero adicionalmente, 14% de los votos depositados fueron nulos y 5% no marcados.

Lo sucedido en las elecciones legislativas de 2010 evidencia los múltiples problemas del sistema electoral vigente: uno de ellos es la complejidad del tarjetón, que sumado a las múltiples elecciones que se realizan ese mismo día, generan gran confusión en el electorado. Para buena parte de los ciudadanos resulta complejo saber por quién efectivamente deposita el voto, ya que debe escoger un número de identificación de la persona y el partido al que pertenece en un tarjetón impersonal, además de señalar si vota por las circunscripciones especiales o no. Prueba de esto es el alto número de votos anulados y el largo e incierto proceso de emisión de las credenciales, lo que resta legitimidad a las elecciones. En un país donde las instituciones representativas cuentan con niveles muy bajos de confianza<sup>iv</sup> urge una profunda reingeniería al proceso electoral, que simplifique el procedimiento para los electores y permita identificar fácilmente a los candidatos.

## II. Relación Principal-Agente y los Distritos Uninominales (DUN)

El papel del elector, del ciudadano, luego de las elecciones es casi ausente en el Congreso y en la forma como los partidos incorporan su expresión colectiva. Con frecuencia se asume que la simple participación por medio del acto de votar es suficiente, así la Constitución de 1991 introdujera una amplia gama de mecanismos de participación para hacer efectiva la premisa constitucional de la soberanía del pueblo. De hecho, han sido diversas las crisis de la ciudadanía con el Congreso, al sentir que las decisiones de los representantes van en sentido contrario a lo esperado. La discusión de la representación efectiva entre elegidos y electores no se ha dado; por ejemplo no se ha discutido cómo se estructura la rendición de cuentas de un Representante a la Cámara ante sus electores. Según la encuesta de Datexco realizada entre los días 25 y 27 de junio de 2012 a 1.200 personas de 13 ciudades colombianas, el 73,13% respaldaría un eventual referendo para revocar el Congreso

de la República, mientras que calificaron el trabajo de los Congresistas de la siguiente manera: bueno (9,5%), regular (35,27%), mala (20,49%) y pésima (34,74%). Esto significa que la relación entre el **principal** (léase el conjunto de electores de un congresista) y su **agente** (el congresista) se encuentra ausente de la concepción misma de la representación, un elemento cultural prevaleciente en los países con herencia Iberoamericana.

Lo débil de esta relación, según los resultados que se encontraron en la medición del Capital Social de Colombia (*Tercera Medición de Capital Social en Colombia - Barcas 2011*, Fundación Restrepo Barco, 2011) se centra en los bajos niveles de **Eslabonamiento Legislativo**<sup>v</sup> y de Rendición de Cuentas<sup>vi</sup>.

De acuerdo con los resultados de la Tercera Medición de Capital Social (2011), el eslabonamiento legislativo disminuyó en su promedio 15% frente a 2005 y 16% frente a 1997.

Entre el 2005 y el 2011 las mayores pérdidas de eslabonamiento se registraron en Juntas Administradoras Locales y Concejo Municipal, con disminuciones en su promedio de 33% y 27% respectivamente. También el eslabonamiento de Asamblea Departamental registró una disminución en su promedio de 7%. El problema de la caída de eslabonamiento de JAL y concejo municipal se concentró en la disminución del porcentaje de personas que habiendo votado, recuerdan por cual candidato votaron para estos cuerpos y del porcentaje de personas que saben si su candidato salió elegido. Por ejemplo en el caso de JAL, en el 2005 solo el 17% de los que votaron recuerdan por cuál candidato votaron para JAL y el 12% sabían si su candidato salió elegido. En 2011 el porcentaje de personas que recuerdan por cuál candidato votaron para este cuerpo disminuyó al 13% y el de personas que saben si su candidato para JAL salió elegido cayó al 8%. Una situación similar se registró para Concejo Municipal. Además la disminución del eslabona-

Confianza en los partidos y en el congreso

	1997				2005				2011			
	Nada	Poco	Algo	Mucho	Nada	Poco	Algo	Mucho	Nada	Poco	Algo	Mucho
Confianza Institucional	41%	34%	18%	4%	47%	37%	16%	3%	46%	37%	14%	2%
Partidos políticos	32%	30%	23%	6%	33%	38%	21%	3%	40%	39%	16%	2%
Congreso												

	Promedios			% cambio	
	1997	2005	2011	05-97	11-05
Confianza Institucional	4.27	4.17	4.05	-2%	-5%
Partidos políticos	4.58	4.31	4.11	-6%	-10%
Congreso					

Tabla I. Confianza en los Partidos y el Congreso.

<sup>iii</sup> Generar racionalidad colectiva es de especial importancia en Colombia. En la comparación internacional realizada por medio de la Encuesta Mundial de Valores aparece como uno de los países más bajos en valores racionales legales, la cual adicionalmente cayó entre 1997, 2005 y 2011.

<sup>iv</sup> En tres mediciones del Capital Social realizadas en Colombia 1997, 2005, 2011), la primera realizada por Planeación Nacional y las dos siguientes por la Fundación Restrepo Barco evidencian que, de todas las instituciones medidas, el Congreso y los partidos han contado desde 1997 con los niveles más bajos de Confianza de la ciudadanía.

<sup>v</sup> El Eslabonamiento Legislativo refleja el grado por el cual los ciudadanos tienen quien los represente en cada uno de los espacios electorales disponibles. Para cada uno de los cuerpos legislativos, desde Senado hasta las Juntas Administradoras Locales (JAL), se pregunta cuando esta existe: ¿votó?, ¿sabe quién hubiera sido su representante?, ¿sabe si este salió elegido? y ¿cuál de todos considera I que es el que mejor lo representa?

<sup>vi</sup> La variable Rendición de Cuentas (Accountability) se constituye con los siguientes 4 elementos: La razón principal para votar es el Programa de Gobierno, capacidad percibida de que el candidato cumpla lo que promete, se vigila el cumplimiento de las decisiones o de los acuerdos públicos y, finalmente, conocimiento y uso de la revocatoria del mandato como mecanismo de control social.

miento legislativo también se centra en identificar cuál de los Representantes a los diferentes cuerpos legislativos es el más cercano a los ciudadanos y que representa mejor sus intereses. En los resultados de la tercera medición de capital social el 41% de las personas no identifican a ninguno como su representante más cercano, porcentaje que en el 2005 era de 28%.

	Porcentajes / total de la muestra		
	1997	2005	2011
<b>Votó para</b>			
JAL	21,5	32,2	23,7
Concejo Municipal	34,4	46,0	39,1
Asamblea Departamental	28,2	38,4	35,7
Cámara de Representantes	29,5	40,2	39,8
Senado	30,1	41,1	40,4
<b>Recuerda por cual candidato votó?</b>			
JAL	20,5	17,1	13,4
Concejo Municipal	31,1	29,7	23,8
Asamblea Departamental	20,2	19,3	18,5
Cámara de Representantes	23,2	19,4	21,9
Senado	24,0	21,1	23,5
<b>¿Sabe si salió elegido?</b>			
JAL	12,8	12,4	8,3
Concejo Municipal	20,9	21,7	16,2
Asamblea Departamental	15,0	13,1	12,3
Cámara de Representantes	14,4	13,9	13,9
Senado	15,5	16,2	16,0
<b>Representante más cercano</b>			
JAL	10,4	10,3	4,8
Concejo Municipal	13,5	20,4	12,4
Asamblea Departamental	2,9	2,9	1,6
Cámara de Representantes	2,0	2,6	2,5
Senado	3,7	6,0	3,9
Ninguno	-	28,0	41,0
No sabe cuál es su representante	-	3,9	3,7
<b>Promedios eslabonamiento legislativo por cuerpo</b>	<b>1997</b>	<b>2005</b>	<b>2011</b>
JAL	4,32	3,98	2,66
Concejo Municipal	6,53	7,19	5,24
Asamblea Departamental	3,81	3,53	3,23
Cámara de Representantes	3,92	3,59	3,83
Senado	4,29	4,32	4,33
<b>ESLABONAMIENTO LEGISLATIVO</b>	<b>22,87</b>	<b>22,60</b>	<b>19,29</b>

**Tabla 1. Porcentajes ítems eslabonamiento legislativo por cuerpo 1997-2005-2011.**

Un elemento importante a considerar en el tema de eslabonamiento legislativo es el porcentaje de personas que tienen *cero eslabonamiento*, es decir, que no cumplen con ningún criterio para establecer eslabonamiento, siendo el más elemental de estos criterios haber votado por lo menos para alguna de las elecciones para JAL, Concejo Municipal, Asamblea Departamental, Senado de República o Cámara de Representantes. Los resultados a nivel nacional de la medición de Capital Social muestran que en 1997 el 55% de la población mayor de 18 años tuvo *cero eslabonamiento*, porcentaje que bajó al 51% en el 2005 y aumentó a un preocupante 63% en el 2011, es decir, que en un periodo tan corto de seis años el *eslabonamiento cero* aumentó 23%.

Igualmente, en las mediciones del Capital Social se encontró que la circunscripción electoral departamental tiene problemas, debido a que los representantes como los diputados tienen el menor nivel de eslabonamiento legislativo y presentaron los más altos índices de caída entre los tres medidos, especialmente respecto a la identificación por parte de los ciudadanos de su representante/diputado<sup>viii</sup>.

La relación Principal-Agente corresponde a una concepción específica de representación donde en su forma más extrema los representantes otorgan un mandato al representante para que actúe por ellos. En esta concepción el representante tiene que rendir cuentas ante estos, explicar su comportamiento legislativo y portar los intereses y visiones que sus representados tienen sobre cómo debe avanzar la sociedad. Ahora bien, esa posición extrema y mecánica de mandato no es la que se sostiene en esta propuesta ya que se considera, adicionalmente, la importancia de la función didáctica del representante con un electorado específico, de ilustrar y explicar a estos el funcionamiento del Estado, y junto con modificaciones que se hagan sobre los esquemas presupuestales, ilustrar las diferentes

<sup>vii</sup> El departamento en lo político es la elección ejecutiva donde menor es la votación; además en el 2011 registra una caída en el promedio de 4% frente al 2005, donde se había presentado un aumento de 44% entre 1997 y 2005. En lo legislativo la votación para Asamblea Departamental y para Cámara de Representantes fue la más baja en el 2005 y 2011; esta última se realiza sobre la circunscripción electoral departamental. Si bien estos elementos pudieran considerarse ambiguos, es en el cálculo de los eslabonamientos legislativo y ejecutivo donde el vacío es más evidente. El eslabonamiento ejecutivo en el departamento es de lejos el menor. En el eslabonamiento legislativo (ver Tabla 1 en el texto) la Asamblea Departamental en el 2011 es el menor promedio seguido del eslabonamiento para Cámara de Representantes. Si bien para la Asamblea se vota de manera similar que para el Senado y la Cámara (la votación para las JAL está subestimada por no realizarse sino en una minoría de municipios), el problema es lo distantes que, una vez elegidos, los electores consideran a los legisladores de los dos cuerpos de esta circunscripción como representantes cercanos. Para estos dos cuerpos los representantes fueron los menos escogidos como más cercanos y de ahí su pobre eslabonamiento. Son los cuerpos legislativos que funcionan más sueltos de sus electores con muy baja Accountability.

fuentes y usos de recursos nacionales, departamentales, municipales o aún locales (comunales), en los diferentes momentos de su legislatura, para que los ciudadanos de un territorio puedan saber quién es responsable tanto de los éxitos como de los fracasos de las diferentes gestiones y los pueda llamar a cuentas.

Por otro lado, existe una concepción “micro-cósmica” de la representación donde lo más importante es que el legislativo quede conformado de manera proporcional por cada uno de los componentes de la sociedad, esto es, que el cuerpo legislativo sea una miniatura de la sociedad.

Las dos concepciones citadas de la representación tienen consecuencias en el sistema electoral. Así las democracias anglosajonas, que desde su origen recogieron el principio contractual feudal, han preferido la noción de Principal-Agente, la cual se refleja ya sea en sistemas parlamentarios como el inglés, un sistema basado en distritos uninominales (DUN) donde el representante que saca más votos en un territorio (mayoritario) se lleva la curul, o en sistemas presidenciales como el de Estados Unidos donde la elección se hace también con este sentido mayoritario. El electorado identifica quién es el representante del territorio para así mismo pedirle cuentas de una forma más contundente y efectiva. La ciudadanía tiene de esta forma más mecanismos para ejercer el Control Social y Político: cuando el representante se postula para su reelección, los votantes tienen mayores argumentos para apoyarlo o no; este es tan sólo uno de los mecanismos de llamar a cuentas al representante.

Utilizando el modelo Principal-Agente, Strom et. al., (2003) estudian los diferentes pasos entre el votante y la emisión de políticas y prácticas públicas y como se presenta una **pérdida de agencia** en cada uno de los pasos, clasificándolos en **exante** y **expost** a la elección misma del representante. Si bien ellos consideran que el más débil de tales eslabonamientos es el de votantes y miembros del parlamento, esta debilidad se acrecienta por los efectos propios de cada uno de los diferentes sistemas electorales parlamentarios. Por un lado está el sistema mayoritario con distritos uninominales como el de Westminster (First Past the Post, FPTP), donde se tiene claro quién es el representante y a quién representa (todos los habitantes del territorio: la *constituency*) y, en el otro extremo, el sistema de Representación Proporcional (RP).

Los mismos autores identifican como una de las mayores fuentes de pérdida de agencia en el eslabonamiento entre ciudadanos y elegidos, la dificultad de coordinación entre los electores para expresar sus preferencias y la dificultad de los elegidos de saber qué quieren los ciudadanos. Los representantes pueden simplemente no desear cumplirlos o simplemente no poder hacerlo, ya que se pueden encontrar en una situación imposible, como la que se refleja sistemáticamente en las encuestas, indicando que todos desean más servicios y menos

impuestos. Los ciudadanos no ven las realidades que los recursos limitados imponen (Strom et. al., 2003).

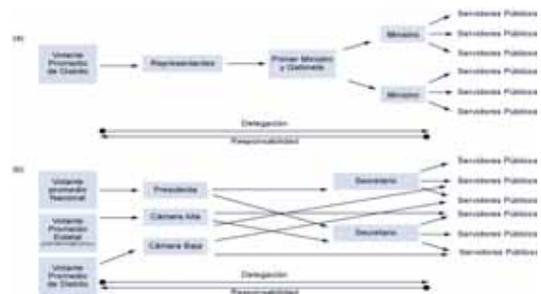
**Los mecanismos de participación como forma de disminuir la Pérdida de Agencia**

Como consecuencia de lo anterior, los mecanismos de participación entran a jugar un papel fundamental, especialmente la Planeación Participativa, que para el caso colombiano debería realizarse por mandato constitucional cada cuatro años en todas las unidades territoriales, y los Presupuestos Participativos anuales, incluidos los de las unidades submunicipales, que igualmente han sido adoptados entre otras ciudades, en Bogotá y Medellín.

Se puede observar cómo estos mecanismos de participación se convierten inmediatamente después de una elección, en mecanismos que permiten organizar la ciudadanía y fortalecer la sociedad civil en la medida que pueden definir colectivamente lo que quieren. Estos mecanismos se convierten en mecanismos **exante** para las siguientes elecciones, para ver como las propuestas de los candidatos corresponden a lo que la gente quiere (el candidato sabe lo que su electorado prefiere). Con la aplicación repetida de estos procedimientos, se convierten en un mecanismo **expost** para **llamar a cuentas** a los representantes. Por supuesto todos estos efectos se ven influidos por el tamaño del territorio donde se realizan. Un territorio demasiado grande hace que la mayoría de los ciudadanos no logren relacionar su comprensión de los problemas con lo que sucede en el territorio.

**La dilución de la relación Principal-Agente en sistemas presidenciales y su desaparición en sistemas particularistas y clientelistas.**

En los sistemas parlamentarios basados en DISTritos UNINOMINALES o DUN la cadena de responsabilidad entre electores y elegidos es considerablemente más clara que en sistemas presidencialistas.



**Figura 1: Delegación y Acontabilidad bajo Gobiernos Parlamentarios y Presidenciales: (a) cadena simple de delegación en los sistemas parlamentarios; (b) cadena múltiple de delegación de sistema presidencialista tipo Estados Unidos. (Strom et.al., 2003).**

En los primeros, Distritos Uninominales, la cadena de delegación de poder y de rendición de cuentas claramente se extiende a los representantes del distrito electoral, de estos al Primer Ministro y a su gabinete ministerial, y de estos ministros

individualmente a los servidores públicos de cada ministerio. En el sistema presidencial esta relación se vuelve más difícil, aún con DUN, como es el caso de Estados Unidos donde el votante del distrito electoral tiene simultáneamente representantes tanto en la cámara baja, como en la cámara alta (por cada estado en USA) y la votación nacional en cabeza del Presidente elegido. En el caso colombiano, con un sistema presidencialista sin distritos uninominales, el problema se agrava aún más puesto que la representación, como por ejemplo en la cámara baja, no se hace a nombre de los votantes de un DUN sino de un grupo de votantes que el elegido tiene dispersos en su departamento.

Este sistema de representación facilita el surgimiento de relaciones clientelistas, pues la representación es personal, alimentada por la distribución privada de bienes públicos. Si bien en las relaciones más atávicas y tradicionales tales como las relaciones patrón-cliente, ellas eran el sitio de intercambio de lealtad personal y distribución de favores y acceso. Sin embargo, desde los años 60, con el desarrollo y el crecimiento económico (Scott, 1970)<sup>viii</sup>, estas se han debilitado como unidad de solidaridad básica en la sociedad, sin que hayan sido reemplazadas por formas alternas de articular centroperiferia<sup>ix</sup>.

<sup>viii</sup> Estas relaciones se transforman bajo el impacto del desarrollo económico, según lo describe Scoff (1970). El desarrollo económico al crear una movilidad social, permite escapar a los ciudadanos de la necesidad de patrones o maquinarias políticas para llevarnos a la que sería la encrucijada actual. Las etapas que Scott establece coexisten en un momento histórico en la medida que se presenta un mayor atraso hacia la periferia. En la primera de estas etapas los vínculos políticos se determinan por modelos tradicionales de deferencia hacia las autoridades establecidas. Las inducciones particularistas materiales juegan un papel menor excepto entre un número limitado de poseedores locales de poder. En la segunda etapa los patrones de deferencia se debilitan considerablemente en un periodo de rápido cambio socioeconómico. Las relaciones de deferencia se pueden sostener sólo con base en una mayor reciprocidad. La competencia entre líderes por conseguir apoyo, unida a estrechas lealtades parroquiales, estimula el uso generalizado de inducciones concretas y a corto plazo para asegurar la cooperación. A un mayor número de presiones electorales competitivas, más amplia será la distribución de inducciones. La influencia se concentra sobre todo en la implementación de leyes y de programas más que en su legislación. En la tercera etapa, que obviamente se ha de expresar en las áreas más urbanas y modernas de la sociedad, se encuentra que han surgido nuevas lealtades a través del crecimiento económico que recalcan cada vez más vínculos horizontales –funcionales– alrededor de clases u ocupaciones. La naturaleza de las inducciones para el apoyo político parece enfatizar preocupaciones sobre las políticas a aplicar o alrededor de ideologías. Las influencias en la etapa legislativa, más apropiadas a la naturaleza de las nuevas lealtades políticas, se toman preponderantes. Sin embargo, esta última etapa pareciera no ser del todo clara, pues precisamente plantea una política de partidos políticos basados en clases, la cual, no es la única respuesta a la pregunta de: En lugar de Clientelismo ¿Qué?

<sup>ix</sup> La alternativa al clientelismo como forma de articulación de la ciudadanía y sociedad civil con el Estado y la política depende de que otras instituciones que vinculan centro periferia se fortalezcan. Como puede verse en la

### Las ventajas de un sistema basado en Distritos Uninominales en Colombia

Las ventajas que tiene implementar en Colombia el sistema de distritos uninominales son, entre otras, las siguientes:

**Para los ciudadanos:** Saber quién es su representante y a quién llamar a cuentas, estructurando con claridad la relación Principal-Agente. Si además se estructuran los procesos de participación, especialmente en cuanto a la planeación, donde los ciudadanos tengan también que enfrentarse a los dilemas de inversión en el desarrollo, se generaría la tan ansiada racionalidad colectiva, para así saber sobre qué llamar a cuentas a su representante<sup>x</sup>.

Tabla 2 (Hurtado, García y Copete, 2012) tanto la confianza como la membresía en estas organizaciones ha venido cayendo. El caso de los partidos presentan la mayor pérdida de membresía, pues el 1997 agrupaban 15% de miembros activos y no activos, en el 2005 este porcentaje se redujo a la mitad con un 7% y en el 2011 cayó a un 5%, con pérdidas muy fuertes en miembros activos pero aún más fuertes en miembros no activos. En cuanto a la confianza, los partidos políticos en el 2011 presentaron el menor nivel entre las organizaciones que hacen mediación, con un 46% de ciudadanos que no confían y un 37% que confían poco en los partidos.

Org. hacen mediación	Año	Membresía				Confianza				Org. que hacen mediación	
		No activos	Activos	Membresía	Promedio	Nada	Poco	Algo	Mucho	Promedio	Promedio
Iglesia	1997	27%	39%	66%	5.32	6%	13%	27%	54%	7.95	13.26
	2005	24%	24%	48%	3.67	6%	14%	26%	54%	7.95	11.62
	2011	29%	33%	62%	4.72	6%	14%	26%	52%	7.91	12.63
	1997	3%	3%	7%	0.51	24%	34%	20%	7%	4.82	5.33
Gremios	2005	2%	3%	5%	0.38	32%	33%	23%	5%	4.31	4.69
	2011	2%	1%	3%	0.23	32%	38%	22%	3%	4.32	4.55
	1997	3%	3%	6%	0.47	26%	35%	27%	9%	4.86	5.35
	2005	2%	1%	3%	0.23	35%	35%	21%	3%	4.31	4.54
Sindicatos	2011	2%	1%	3%	0.21	37%	33%	19%	5%	4.22	4.43
	1997	8%	7%	15%	1.07	41%	34%	18%	4%	4.27	5.34
	2005	3%	3%	7%	0.50	43%	37%	16%	3%	4.17	4.67
	2011	3%	2%	5%	0.30	46%	37%	14%	2%	4.05	4.44

Tabla II. Membresía y confianza de organizaciones que hacen la mediación 1997-2005-2011.

<sup>x</sup> De los resultados de las mediciones del Capital Social emerge una teoría de transformación hacia la Sociedad Cívica Moderna (SCM) (Putman, 1993), caracterizada por individualismo positivo y capital social, con altas y sostenidas tasas de crecimiento económico. Esta teoría es el trasfondo de este proyecto e implica que la ciudadanía sufra 1) un **proceso de sinceramiento** con las realidades con las cuales operan sus ciudades, es decir, la caída de Fenoval, la pérdida de fe en fuentes de información y con ello la caída de la careta del mito del ciudadano responsable de lo público, para poder asumir así el cambio de las ciudades. La caída de Fenoval puede o no ser aprovechada por una administración para moverse en la dirección de la SCM. Si este movimiento se da, 2) es necesario **construir ámbitos intermedios entre la gran ciudad y los barrios** por medio de aglomeración de estos en Comunas y/o Localidades. Estos ámbitos deben construirse social y políticamente para poder delegarles una creciente cantidad de responsabilidades y eventualmente se deben constituir en los **Bloques Básicos de la Democracia**. Un paso fundamental en esta construcción es 3) el **generar formalmente procesos participativos locales** que van desde la planeación participativa plurianual y en una segunda etapa, procesos de presupuesto participativo. Estos elementos incluyen porcentajes significativos de asignación del gasto de libre disposición. Alrededor de los anteriores procesos entonces es posible 4) **movilizar la sociedad civil organizada**, la cual mantendrá su vigencia y con ello su impacto en acrecentar el Ksocial si y solo si 5) el Estado (nacional, departamental, municipal) hace una **oferta articulada de participación** que estimule la participación cívica. Los procesos de planeación y presupuestación participativa deben ser ejercicios de asignación con recursos limitados, **ejercicios de suma cero**, para no convertirse en ejercicios de alimentar el clientelismo, en asignaciones personales, y

Además, se lograría eliminar una fuente de disolución de la representación como consecuencia de circunscripciones muy amplias con voto preferente. Los distritos uninominales y los procesos de selección de candidatos por partido contribuyen a generar responsabilidad de los partidos y de los candidatos en listas cerradas y ordenadas.

Implementar este sistema permite simplificar el tarjetón pues en cada distrito uninominal, se debe elaborar uno con un solo candidato por partido (o movimiento significativo de ciudadanos). Así, el tarjetón permitiría la identificación con foto, nombre de los candidatos e identificación del partido al que representan.

**Para los partidos:** Existirían simultáneamente múltiples ventajas. El hecho de que cada partido deba escoger un sólo candidato para entregarle el aval en cada Distrito Uninominal, obliga a los partidos a fortalecer sus organizaciones territoriales. Si el proceso de escogencia se hace de forma amplia y democrática, estos procedimientos de selección le darán mayor legitimidad.

Además los partidos deben cerciorarse de escoger cuidadosamente a sus candidatos, asegurándose que cuenten con respaldo popular. El candidato, por su parte, debe compartir la ideología y la orientación programática de los partidos, y lo que les facilitará a los ciudadanos tener más certeza de identificar programas que correspondan a sus intereses. Es importante resaltar que la propuesta que se presenta se ha preferido que los mecanismos de selección sean una parte importante de la **oferta democrática de cada partido**, contribuyendo a la competencia entre ellos.

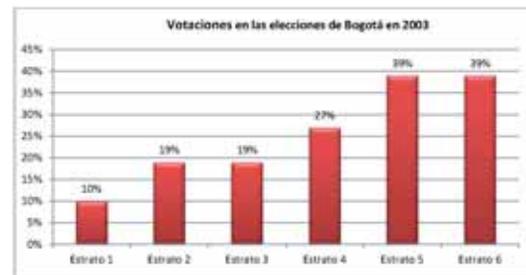
**Para los candidatos**, la principal ventaja es la reducción de los costos de campaña. Cuando las campañas, generalmente por voto preferente, se hacen en un territorio grande, como por ejemplo Antioquia, el esfuerzo de cada candidato implica que debe incurrir en gastos en todo el departamento, aun cuando en buena parte de los casos, el caudal electoral de los elegidos se concentra en un territorio específico. La transición a un tarjetón más pequeño permite adicionalmente que cada candidato pueda ser identificado, permitiendo posicionarse individualmente y no, como sucede hoy en día, que debe posicionar un número y un logo,

efectivamente 6) construir **la racionalidad colectiva** de estos ámbitos, es decir, reconocer como diferentes objetivos tienen diferentes prioridades definidas en ejercicios colectivos que lleven al compromiso interno con las decisiones. Por otro lado, en un orden que es especialmente difícil en Iberoamérica, por su tradición de sistemas de representación sin permitir identificar los representantes, y para aumentar el Eslabonamiento Legislativo y la *Acontabilidad* 7) estas unidades deben eventualmente constituirse en **distritos electorales unipersonales** que les permita a los electores hacerles seguimientos a estos. Como esta alternativa es difícil de ser aceptada por la rama legislativa, entonces se pueden ir construyendo y haciendo públicos mapas políticos que acoplen qué tan importante es una localidad, por ejemplo, para un concejal municipal y, por otro lado, qué tan importante es un concejal para la localidad, todo esto con base en la votación efectiva que se da.

lo que hace más difícil informar o asociar a una gestión, logros, propuestas, entre otros factores que hacen más efectiva la representación. **Este aspecto contribuye a disminuir los votos perdidos o anulados por error al marcar.**

Este sistema también ayudará al elegido a identificar a quiénes representa y cuáles son las prioridades que tienen, para así ser más efectivo en la representación y en la rendición de cuentas. Actualmente muchos representantes no saben a quién de todos los ciudadanos deben rendirle cuentas.

Para **la sociedad** los beneficios son diversos. Uno de los más importantes es que los distritos uninominales están compuestos por unidades semejantes de población en todo el territorio nacional, lo que obliga que todos los territorios estén representados. La siguiente gráfica muestra cómo los estratos bajos votan mucho menos que los estratos altos (Sudarsky, 2003).



**Tabla 2: Votación por Estrato en Bogotá, 2003.**

Como se puede observar en la Tabla 2, la diferencia en votación entre los estratos en Bogotá es notable. Mientras los estratos altos tienen un promedio entre 30 y 40, los estratos uno, dos e incluso el tres registran la mitad de estos promedios. Este problema está relacionado con lo instrumental que los diferentes estratos ven el participar en las elecciones, condicionado por las circunscripciones electorales difusas y el bajo eslabonamiento legislativo que producen. Con los DUN una localidad como Ciudad Bolívar en Bogotá, tendría ella misma dos o tres representantes a la cámara, que representarían los intereses de sus habitantes, y no como hoy, que por su baja votación y lo disperso del sistema de representación, el proceso electoral les proporciona a los ciudadanos poco incentivo para participar. Adicional a ello, el sistema político correspondería más con la estructura laboral del país, permitiendo que las políticas que se emitan se adecuen más a la composición de la población.

La conformación de los DUN tendría además una importante consecuencia en la descentralización<sup>xi</sup>. Parte importante de la lentitud de este pro-

<sup>xi</sup> Como Mayorga lo demuestra para el caso boliviano el proceso de cambio a un sistema mixto estuvo estrechamente ligado con el proceso de descentralización como medio de imbuir a los partidos de la Acontabilidad local (Shugart y Waternberg, 2003, 581).

ceso es la poca confianza que se tiene en la delegación de responsabilidades a los departamentos, precisamente porque no se siente que el sistema político vigente en ellos permite el control social ni la información que de los departamentos se tiene, y poder así delegarles crecientes responsabilidades. Las crisis fiscales de muchas de esas unidades territoriales y de diferentes municipios, acentúan esta desconfianza sin que los ciudadanos puedan hacer mucho por ello, ni tengan como disminuir la corrupción prevalente.

Finalmente la concurrencia de los DUN y los procesos participativos encaminados al Control Social permitirían que los dilemas del desarrollo se compartan entre los ciudadanos organizados y el Estado. La falta de una transparencia estructurada, así como los procesos actuales de decisión llevan a que aun llegándose a una misma decisión por la vía participativa y la de puertas cerradas, se genere desconfianza y el sistema de decisión pierda aún más legitimidad.

### III. Las objeciones a los sistemas mayoritarios y la experiencia latinoamericana

Los sistemas electorales mayoritarios definitivamente permiten el llamado a cuentas y el control social. Sin embargo, se les atribuye varias objeciones tales como dificultar la representación de las minorías y la conformación, dado el tiempo suficiente, de sistemas bipartidistas. Esta objeción a menudo formulada de forma mecánica, se conoce como el axioma de Duverger. A decir verdad este axioma se ha demostrado no ser válido, o por lo menos incompleto. Así en Inglaterra, al comienzo del siglo XX, cuando se expandió la franquicia electoral, se observó una transición y recomposición de los sistemas partidistas muy compleja, que duró cerca de cincuenta años, donde la recomposición de los partidos implicó reflejar de manera más adecuada la composición de la sociedad, cambiando el liberalismo por el laborismo. Por otro lado, se tienen ejemplos como el de Grecia donde inmediatamente después de la dictadura se trató de conformar por diseño un sistema bipartidista, basándose en la representación proporcional, precisamente el argumento que se esgrime en contra de los sistemas uninominales. Ahora bien, si bien los sistemas bipartidistas tienen la ventaja de la mayor gobernabilidad, es necesario dejar el suficiente espacio para el surgimiento y existencia de nuevos partidos políticos, o para llegar a disfrutar de la gobernabilidad de los sistemas bipartidistas a través de fases tales como la que se intenta hacer ahora en Italia, mediante la conformación de coaliciones mayoritarias de muchos partidos, que se puedan convertir en sistemas bipartidistas en el tiempo.

#### Iberoamérica

El análisis de los casos iberoamericanos muestra la dificultad del modelo Principal-Agente en la región. Con sólo cuatro excepciones, los sistemas electorales son preponderantemente de represen-

tación proporcional, tendencia claramente ligada con la herencia cultural Iberoamericana. Pero aún aquellos que se basan en distritos uninominales o de baja magnitud (que eligen dos o tres representantes) la posibilidad del llamado a cuentas del electorado ha sido quebrada por diferentes métodos. Los cuatro casos son México, Chile, Venezuela y Bolivia.

En el caso mexicano, si bien un porcentaje importante de la cámara baja se elige en distritos uninominales, dada la prohibición generalizada de la **reelección** a cualquier cargo de elección popular instituida por el PRI desde los años mil novecientos treinta, los diputados no desarrollan una orientación a rendirle cuentas a su electorado sino más bien cultivan la simpatía de la organización de su partido, que debe escoger en qué cargo lo colocará para las elecciones inmediatamente siguientes.

En Venezuela el sistema mixto instituido por Hugo Chávez se basa en una estructura legislativa uninominal. Sin embargo, este sistema fue bloqueado por el intento de disminuir la representación establecida y reemplazarla por una participación movilizada por el ejecutivo (Kornblith, 2007). En lugar de buscarse la complementariedad que trae la democracia participativa para formular la voluntad colectiva y ligarla con la democracia representativa, se utiliza aquella para copar la democracia representativa. Además, la Comisión de Límites fue capturada por el gobierno para sobre representar los sectores adeptos a Chávez.

En Chile las circunscripciones territoriales de muy baja magnitud (una o dos curules) fueron diseñadas al final de la dictadura de Pinochet, no para preferir la mayoría sino privilegiar la minoría más grande. Esto queda determinado por la regla por la cual un partido no puede ganar las dos curules de la cámara baja de un distrito si no tiene el 66% de los votos. Las coaliciones que se forman entonces, con menos votos, logran la curul adicional, problema substantivo en el debate constitucional contemporáneo en Chile.

En Bolivia los distritos electorales uninominales se introdujeron en el año 1997 en medio de una grave crisis institucional del sistema político, para acercar los ciudadanos al elegido. El caso de Bolivia se encuentra en un proceso de cambio y evolución, con una reforma constitucional en el 2009. Tiene un sistema mixto en la Cámara Baja: 70 representantes en sistemas uninominales y 60 de un sistema de listas cerradas departamentales por partido. La principal innovación en la Reforma Constitucional del 2009 consistió en permitir la reelección por una sola vez de los representantes territoriales. Es demasiado pronto para tener evidencia de los efectos de este proceso y comprobar si el caso boliviano es la excepción a la tradición latinoamericana de neutralizar los potenciales beneficios de los distritos uninominales en el fortalecimiento de la relación Principal-Agente.

#### IV. Los Sistemas Electorales Mixtos

La dicotomía entre las ventajas y debilidades de los sistemas mayoritarios y los de representación proporcional ha sido superada con la introducción del sistema electoral alemán en la década de los cincuenta. Estos sistemas mixtos consisten en tener simultáneamente dos tramos en términos de votos y curules: uno de distritos electorales uninominales de elección mayoritaria y un segundo tramo de elección a partir de una lista que en el caso propuesto podría ser ordenada y cerrada sobre un territorio más amplio que los DUN y que llamaremos la **circunscripción proporcional**<sup>xii</sup>.

De las múltiples combinaciones posibles de una fórmula, el cómo se pueden vincular los dos tramos (Distritos Uninominales y Circunscripción Proporcional), tras un análisis pormenorizado de todas las variables, se puede establecer que las consecuencias negativas ya mencionadas de los sistemas mayoritarios, son producto de que en los distritos uninominales **los votos de los perdedores se pierden**, al quedar un único ganador. Por ello es importante que estos votos también sean tenidos en cuenta y aunque no elijan en los distritos uninominales, jueguen un papel fundamental al acumularse entre sí, en cada partido, para lograr la elección de otros parlamentarios inscritos en circunscripciones más amplias, a través del segundo tramo diseñado: el de representación proporcional<sup>xiii</sup>.

De la anterior manera, la pensión del sistema uninominal a formar un sistema bipartidista se reduce, al crear un mecanismo para que todos los votos sean útiles. Con ello, las minorías que no logran obtener los votos suficientes para ganar en los distritos uninominales podrán sumar los votos obtenidos en un nivel territorial más amplio (Región o Nación según el caso), y con estos obtener un número de curules proporcional al total de votos obtenidos por todo el partido o movimiento en las regiones.

Varias decisiones se deben tomar en el diseño de este tramo proporcional. La primera es el porcentaje de curules que se obtienen a través de los distritos uninominales y cual a través del tramo proporcional. En algunos países donde utilizan este sistema el porcentaje es de cincuenta por ciento para cada uno. Sin embargo,

esto impacta el tamaño poblacional del distrito uninominal y el tamaño del cuerpo legislativo. En esta propuesta se ha considerado de gran importancia que el tamaño del distrito uninominal sea relativamente pequeño para no reproducir el problema de ser territorios extensos que no logran ser del todo comprensibles para el ciudadano, y que hoy están fijados constitucionalmente en 390.000 habitantes o fracción mayor a 180.000 para la Cámara. Es importante señalar en este punto que la Reforma Constitucional de 2005 limitó el crecimiento excesivo del número de representantes a la Cámara y lo ató a las proyecciones del Censo Nacional. En la misma reforma se decidió que las curules departamentales existentes al momento de aprobarla tampoco disminuyeran. Esto generó una distorsión en cuanto a la igualdad entre las regiones por el número de habitantes que eligen una curul, producto quizás de las complejidades propias de la aprobación del proyecto, y la defensa de derechos adquiridos.

La segunda consideración a tener en cuenta es el mecanismo con el cual los votos obtenidos en el tramo uninominal pasan al tramo más amplio, ya sea departamental, como en Bolivia, regional como en Venezuela, o nacional. La variedad es muy grande y cualquiera sea la solución, debe mantener sobre cualquiera otra consideración la necesidad de tener un tarjetón sencillo y de fácil comprensión para el ciudadano, una de las grandes ventajas del sistema mayoritario.

La reforma debe además ayudar a consolidar la relación de los partidos con los territorios y a incentivar la creación de las estructuras políticas y sociales que soporten la descentralización y la regionalización. En ese sentido, la propuesta presentada introduce en el tramo proporcional la conformación de regiones para la Cámara de Representantes y la circunscripción de todo el territorio nacional para el Senado. Esto nos permitirá adicionalmente avanzar en el desarrollo de la Ley de Ordenamiento Territorial, y responder ante el clamor ciudadano de integración de áreas regionales como el evidenciado con el referendo de la región Caribe.

#### **Una aclaración necesaria: La Cámara de Representantes para el caso de los Antiguos Territorios Nacionales y los departamentos con un censo poblacional menor a dos DUN**

Dado que la menor población en algunos territorios de Colombia haría que cualquier diseño del sistema electoral que privilegie el número de habitantes termine por castigar a aquellos departamentos como Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Guainía, Guaviare, San Andrés y Providencia, Vaupés, Vichada, Putumayo Chocó y Quindío, la propuesta ha constituido para cada uno de estos departamentos una circunscripción estrictamente departamental, con el fin de garantizar que conserven la misma representación que actualmente tienen de dos Representantes a la Cámara cada uno,

<sup>xii</sup> Si bien las posibles combinaciones de estos dos tramos tiene una gran variedad, las más importantes decisiones son (Shugart y Watemberg, 2002, 2): Como se vinculan los dos caminos (el de DUN y la lista cerrada proporcional) en términos de votos y curules. Esto se presenta en dos dimensiones: Intrapartidos (las estructuras al interior de cada partido) e Interpartidos (la relación entre los diferentes partidos). Intrapartido se refiere a que tanto los representantes cultivan un voto personal o un voto del partido, que los sistemas mixtos logran balancear.

<sup>xiii</sup> "Los sistemas mixtos generan un sistema de partidos de dos bloques, sin necesidad de reducir los partidos menores a la insignificancia. Adicionalmente tienen mayor probabilidad que otros grupos de sistemas electorales de simultáneamente generar Acontabilidad local y partidos con orientación nacional. Puede muy bien ser la reforma electoral del siglo XXI". Shugart y Waffemberg (2003).

para un total de 24 Representantes a la Cámara. En el momento en el que alguno de estos departamentos aumente la población por encima de la necesaria para conformar dos DUN, el departamento pasa a tener Distritos Uninominales<sup>xiv</sup>.

### V. La propuesta

Dada la enorme variedad de posibilidades de los sistemas mixtos y su complejidad, se plantea la siguiente propuesta con el ánimo de hacer explícito en su debate los dilemas del diseño de un sistema electoral y de sopesar cuáles criterios deben primar a la hora de que el Congreso colombiano se comprometa con un diseño definitivo, que pueda elevarse a una reforma constitucional. Este proceso de aprendizaje colectivo se torna indispensable ya que implica cambiar la lógica electoral de los actores que han de aprobar el proyecto y que ellos procesen de manera constructiva cómo esta alternativa aportaría la serie de ventajas que se han venido argumentando. El hecho de que sean los ganadores del sistema actual agrega una dificultad pero, por otro lado, hace que los actores individuales y colectivos hayan vivido en carne propia las penurias de tal sistema.

Esta reforma se concentra en generar una racionalidad colectiva y en volver este sistema electoral en Colombia más participativo. De igual forma, pretende generar mecanismos de relación entre ciudadano y representante, así como la rendición de cuentas de los elegidos con sus electores.

Para ilustrar como operaría el nuevo sistema electoral, se han tomado las reglas propuestas en el articulado de este proyecto de acto legislativo y se aplicaron a los resultados electorales de las elecciones legislativas de 2010.

La simulación toma como base las proyecciones del censo de población de 2005 proyectadas al 2014. Igualmente en este ejercicio netamente expositivo se hace un dibujo de los límites de los distritos de Senado y Cámara, así como de las regiones en el caso del tramo proporcional.

<sup>xiv</sup> La Cámara de Representantes cuenta hoy en día con 161 miembros elegidos por circunscripciones territoriales más cuatro por circunscripciones especiales y una por los colombianos en el exterior para un total de 166. Según lo dispuesto por el artículo 176 tal y como lo modificó el Acto Legislativo número 3 de 2005 el número de Representantes a la Cámara aumentaría en 6 para el 2014 de acuerdo con las proyecciones del censo del DANE de 2005, completando un total de 172 representantes. De manera adicional se propone el aumento de 10 curules para equilibrar aquellos departamentos subrepresentados, proponiendo una relación aproximada de 30% para circunscripciones proporcionales regionales y 70% para Distritos Uninominales. La nueva redacción fija en 182 el total de curules en la cámara sin posibilidad de aumento. De este número 109 se elegirían en Distritos Uninominales; 44 por circunscripción proporcional regional, 24 por circunscripciones territoriales departamentales, es decir, aquellos departamentos que por su censo poblacional no alcanzan a completar la cantidad necesaria para tener dos Distritos Uninominales; finalmente tendríamos las cuatro curules especiales más la de colombianos en el exterior. El número aproximado de ciudadanos que conformaría cada Distrito Uninomial es de 410 mil.

Uno de los resultados más interesantes de la simulación y que definitivamente se configura como una ventaja frente al sistema existente es la comprobación de que la repartición 60/40 entre DUN y curules proporcionales efectivamente corrige la desproporcionalidad entre votos y curules, logrando superar levemente al sistema actual respecto a una proporcionalidad perfecta<sup>xv</sup>.

### ¿Cómo operaría el Sistema Electoral Mixto en la Cámara de Representantes?

El Distrito Capital y cada departamento serían divididos de acuerdo a su población en distritos electorales uninominales de aproximadamente 410.000 habitantes si utilizamos las proyecciones del censo del 2005 para el 2018.

En cada uno de estos DUN se escogerá un Representante a la Cámara, el cual será elegido por mayoría absoluta. Los tarjetones para cada distrito electoral estarán conformados por un candidato por cada partido político con personería jurídica vigente o movimientos significativos de ciudadanos que cumplan los requisitos de la ley.

Por otro lado, cada partido o movimiento significativo de ciudadanos presentará una lista proporcional ordenada y cerrada por cada región. Se sumarán los votos de cada partido en la respectiva región y se le restarán los votos que efectivamente eligieron ganadores en los DUN de esta, descontada la población de las circunscripciones estrictamente departamentales.

Esta fórmula nos dará los votos con que cuenta cada partido en el tramo proporcional y seguidamente, por medio de cifra repartidora, se obtendrán el número de curules que le pertenecen a cada partido para representar cada región.

El tramo proporcional se conformará con el 40% de las curules a asignar. Lo anterior no incluye las curules correspondientes a las circunscripciones territoriales departamentales, las circunscripciones especiales y la circunscripción internacional.

### Creación de los Distritos Uninominales Cámara de Representantes

¿Cómo se delimitaría las fronteras de los Distritos Uninominales?

Primero se deberá determinar el Tamaño Poblacional Modelo de los DUN, el cual es el resultado

<sup>xv</sup> Los resultados completos de este ejercicio y sus conclusiones se encuentran disponibles en: [http://sistemaelectoralmixto.com/index.php?view=article&catid=35%3Adocumentos&id=47%3Aejercicio-simulacion-sistema-electoral-mixto&format=pdf&option=com\\_content&Itemid=53](http://sistemaelectoralmixto.com/index.php?view=article&catid=35%3Adocumentos&id=47%3Aejercicio-simulacion-sistema-electoral-mixto&format=pdf&option=com_content&Itemid=53)

Una versión resumida se encuentra del ejercicio de simulación se puede consultar en:

[http://sistemaelectoralmixto.com/index.php?view=article&catid=35%3Adocumentos&id=54%3Aresumen-de-resultados-del-ejercicio-de-simulacion-de-elecciones-sistema-electoral-mixto&format=pdf&option=com\\_content&Itemid=53](http://sistemaelectoralmixto.com/index.php?view=article&catid=35%3Adocumentos&id=54%3Aresumen-de-resultados-del-ejercicio-de-simulacion-de-elecciones-sistema-electoral-mixto&format=pdf&option=com_content&Itemid=53)

de restar a la población nacional, la población de los departamentos que conforman las circunscripciones territoriales, dividido por el número de curules que por DUN son vigentes a nivel nacional.

En un segundo paso se determinará el número de DUN por departamento, lo anterior se hace tomando la población total del departamento o el Distrito Capital según sea el caso y viviéndolo por el Tamaño Poblacional Modelo. El número entero resultado de esta operación, corresponde al número de DUN que se asignan.

Como en todos los casos quedarán residuos de población, el tercer paso, es tomar nuevamente el total de la población del departamento o el Distrito Capital según sea el caso y dividirlo por el número de distritos asignados. Esto nos da el número de población ideal para dividir los distritos del departamento o el Distrito Capital y así construir los límites de los DUN.

Por diversas razones no en todos los casos la división de la población del distrito podrá ser exacta y como se buscará en lo posible respetar divisiones políticas y administrativas existentes (municipios, corregimientos, localidades, comunas, unidades de planeamiento zonal en el caso de Bogotá, barrios), se incluye un marco de flexibilidad de cinco por ciento hacia arriba o hacia abajo respecto al número de población ideal de cada DUN.

#### **Circunscripción Proporcional de la Cámara de Representantes**

En el tramo proporcional los votos que no elijan efectivamente a un Representante en el DUN se totalizarían en cada una de las circunscripciones regionales y utilizando cifra repartidora se asignarían las curules correspondientes a cada región, tomando las listas de cada partido.

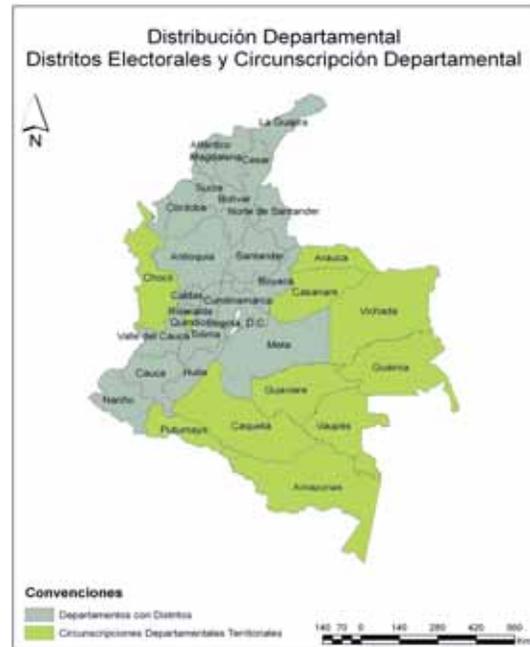
Estas listas siempre serán cerradas y ordenadas, se conformarán con anterioridad y como el voto no es directo, no tendrán opción de voto preferente o cambio.

#### **Circunscripción Territorial Cámara de Representantes**

Los departamentos que no tengan un censo poblacional suficiente para ser divididos en mínimo dos Distritos uninominales se considerarán circunscripciones territoriales departamentales (CTD) y tendrán dos representantes a la Cámara.

Para la circunscripción territorial departamental se aplicará el sistema de cociente electoral, con sujeción a un umbral del treinta por ciento (30%), del cociente electoral.

Cuando una CTD tenga la población suficiente para ser dividida en dos o más distritos uninominales hará tránsito a dicho régimen.



**Mapa 1. Distribución de los departamentos según los diferentes tramos para asignación de curules en la Cámara de Representantes.**

#### **¿Cómo operaría el sistema electoral mixto en Senado de la República?**

El Senado tendría una composición de 40% proporcionales a nivel nacional y 60% por DUN, excluyendo las circunscripciones especiales que se respetarían. La población por DUN sería la población total nacional proyectada, dividida por 60.

Igual que en el caso de la Cámara de Representantes, se elegiría un Senador de forma mayoritaria en cada uno de los DUN. En el tramo proporcional los votos que no elijan efectivamente a un senador en el DUN se llevarían a una circunscripción nacional y utilizando cifra repartidora se elegirían los 40 Senadores restantes de listas cerradas y ordenadas por cada partido. Esta propuesta recoge en buena medida la aspiración a una representación más territorial y concentra en estos el accionar de los candidatos y las demás ventajas que traería el sistema mixto sin caer en la noción de nombrar Senadores por cada departamento.

Un Senador por departamento a diferencia de lo propuesto, distorsionaría enormemente la representatividad poblacional, especialmente de los departamentos más grandes, alternativa que dejaría muy poco juego para que, si se dejará un 40% por representación nacional, se pudieran compensar estas diferencias<sup>xvi</sup>.

#### **Creación de los Distritos Uninominales (DUN) Senado**

¿Cómo se delimitarían las fronteras de los Distritos Uninominales?

<sup>xvi</sup> Treinta y dos departamentos dejarían 68 curules. Si fueran un 40% proporcional del total quedarían 28 para compensar, por ejemplo, las diferencias poblacionales en las ciudades y departamentos grandes y se crearían grandes distorsiones de representación.

Se agruparán entidades territoriales en cada departamento cuya población sumada se aproximara a 810.000 habitantes por distrito uninominal para Senado de la República, población estimada en el proyecto de ley tomando el Censo del DANE 2005 proyectado al 2014.

A diferencia de los distritos de la Cámara de Representante, los DUN en Senado podrán estar compuestos por municipios de varios departamentos siempre y cuando se mantenga una afinidad regional.

$$DUN = \frac{\text{(Población Nacional Censo * - población de las circunscripciones electorales departamentales)}}{\text{Cantidad de DUN}}$$

En este caso respecto al número de población ideal por cada DUN se permitirá un marco de flexibilidad de diez por ciento hacia arriba o hacia abajo.

**Umbrales en el Senado y la Cámara de Representantes**

La propuesta no modifica los umbrales contenidos actualmente en la Constitución Política. En el caso del Senado sigue aplicando la regla del tres por ciento (3%) sobre el total de los votos sufragados para poder adquirir curules en el Congreso.

Frente a la Cámara de Representantes seguiría aplicando la regla del cincuenta por ciento (50%) del cociente electoral, pero no sobre los votos obtenidos en los departamentos por cada partido o movimiento político, como funciona hasta el momento, sino, sobre los votos obtenidos en las regiones que tengan derecho a curules del tramo proporcional.

**VI. Puntos de debate**

El diseño de un sistema electoral mixto, uno de cuyas alternativas se ha presentado, propone una serie de puntos adicionales que deben ser resueltos y debatidos. Entre ellos están:

**Nuevos partidos o movimientos de ciudadanos y la creación de partidos sin impacto nacional**

Si bien el sistema mixto permite la vinculación de lo local con lo nacional, un riesgo es que en los DUN se conformen partidos o movimientos exclusivamente locales, por ejemplo eligiendo un solo congresista en un DUN, sin cumplir la función integrativa de un partido nacional. La combinación de mantener un sistema abierto a nuevas fuerzas políticas y evitar la falta de una orientación nacional se podría subsanar con los movimientos de ciudadanos que puedan inscribir sus candidatos mediante el procedimiento de firmas en un DUN, donde estos pueden salir elegidos mayoritariamente con la condición de tener un umbral de número de elegidos, determinado por los que ya se encuentran establecidos en la legislación actual para cada cuerpo legislativo. Sin embargo, la propuesta ha mantenido los umbrales vigentes por número de votos depositados a nombre de un partido o movimiento de ciudadanos tanto para Cámara como para Senado.

**Vacancias, suplencias y modificación de resultados**

La introducción de las circunscripciones uninominales y proporcionales requieren una revisión del impacto que puedan tener en la recomposición de las dos Cámaras. En el Proyecto de Acto Legislativo presentado se ha preservado la naturaleza de estas normas como venían en la Constitución, buscando mantener en los casos benignos el reemplazo de los congresistas por miembros del mismo partido, inscritos en la lista proporcional. Cuando se remueve un congresista por pérdida de la investidura se eliminan los votos del partido inclusive recomponiendo el tramo proporcional al recalcularse la cifra repartidora y con ello, los elegidos en esta. Estas se ilustran en el cuadro siguiente:

Causales de reemplazo o pérdida de curul Incluyendo, cambios del proyecto de Acto Legislativo	Senado y Cámara por DEU	Senado y Cámara del sistema proporcional
Reemplazo en caso de muerte. Art. 134	Reemplazo por lista de la circunscripción proporcional correspondiente.	Siguiente no elegido en lista proporcional del partido correspondiente
Reemplazo en caso de incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo. Art.134	Reemplazo por lista de la circunscripción proporcional correspondiente.	Siguiente no elegido en lista proporcional del partido correspondiente
Reemplazo en caso de declaración de nulidad de la elección. Art. 134	La curul la asume el segundo en mayoría de votación dentro del Distrito Uninominal correspondiente. Se restarían los votos del reemplazado, se reconfiguraría la cifra repartidora que define las curules de las circunscripciones proporcionales de ambas cámaras, y se definiría de nuevo quienes entran al tramo proporcional.	Siguiente por cifra repartidora de todas las listas.
Reemplazo en caso de renuncia justificada y aceptada por la respectiva corporación. Art.134	Reemplazo por el siguiente de la lista de la circunscripción proporcional correspondiente al partido.	Siguiente no elegido en lista de partido.
Reemplazo en caso de sanción disciplinaria consistente en destitución. Art. 134	La curul la asume el segundo en mayoría de votación dentro del Distrito Uninominal correspondiente. Se restarían los votos del reemplazado, se reconfiguraría la cifra repartidora que define las curules de las circunscripciones proporcionales de ambas cámaras, y se definiría de nuevo quienes entran al tramo proporcional.	Siguiente por cifra repartidora de todas las listas.
Reemplazo en caso de pérdida de investidura. Art. 134	La curul la asume el segundo en mayoría de votación dentro del Distrito Uninominal correspondiente. Se restarían los votos del reemplazado, se reconfiguraría la cifra repartidora que define las curules de las circunscripciones proporcionales de ambas cámaras, y se definiría de nuevo quienes entran al tramo proporcional.	Siguiente por cifra repartidora de todas las listas.
Reemplazo en caso de condena penal o medida de aseguramiento por delitos distintos a las relacionadas con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico, delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad. Art. 134	La curul la asume el segundo en mayoría de votación dentro del Distrito Uninominal correspondiente. Se restarían los votos del reemplazado y se reconfiguraría la cifra repartidora que define las curules de las circunscripciones proporcionales de ambas cámaras.	Siguiente por cifra repartidora de todas las listas.
Se pierde la curul cuando se decide a presentarse por un partido distinto. Art. 134	Reemplazo por lista de la circunscripción proporcional correspondiente.	Siguiente no elegido en lista de partido

No podrá existir reemplazo de un miembro de corporación pública de elección popular a partir del momento en que le sea proferida orden de captura, dentro de un proceso penal al cual se le vinculare formalmente, por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad. Art 134	Se congela la curul. Los quórum se reconfigurarían sobre un número menor.	Se retira pero no se reemplaza, el quórum se conforma sobre un número menor.
La sentencia condenatoria producirá como efecto la pérdida definitiva de la curul, para el partido al que pertenezca el miembro de la corporación pública. Art 134	La curul la asume el segundo en mayoría de votación dentro del Distrito Uninominal correspondiente. Se restarían los votos del reemplazado, se reconfiguraría la cifra repartidora que define las curules de las circunscripciones proporcionales de ambas cámaras, y se definiría de nuevo quienes entran al tramo proporcional.	El partido pierde la curul. Entonces el siguiente no elegido por cifra repartidora de todas las listas, excepto la del partido que pierde.
No habrá faltas temporales, salvo cuando las mujeres, por razón de licencia de maternidad deban ausentarse del cargo. Art 134	No habrá falta temporal.	No habrá falta temporal.
La renuncia de un miembro de corporación pública de elección popular, cuando se le haya iniciado vinculación formal por delitos cometidos en Colombia o en el exterior, relacionados con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad, generará la pérdida de su calidad de congresista, diputado, concejal o edil, y no producirá como efecto el ingreso de quien corresponda en la lista. Art 134	En el caso de los Distritos Electorales el partido que le sigue en votos en la elección asume la curul. Cambia cifra repartidora y varía la conformación de las circunscripciones proporcionales.	El partido pierde la curul. Entonces el siguiente no elegido por cifra repartidora de todas las listas, excepto la del partido que pierde.
Las faltas temporales no darán lugar a reemplazos. Art 134	No hay reemplazo	No hay reemplazo
Las faltas absolutas serán suplidas por los candidatos que según el orden de inscripción, o de votación, en forma sucesiva y descendente correspondan, según se trate de listas cerradas o con voto preferente. Art 261	Si es por fuerza mayor no relacionada con vinculación a procesos, el reemplazo se toma de las listas proporcionales nacionales o regionales presentadas por los partidos o movimientos políticos en las elecciones.	El que sigue en la lista proporcional nacional o regional presentada por el partido o movimiento político.

**Cuadro N° 1. El efecto de diferentes formas de retiro de las cámaras legislativas con la introducción del sistema mixto**

**La modificación de los DUN y la conformación de la Comisión de Límites**

Como es conocido el diseño o el rediseño de los distritos electorales es un proceso que puede estar sujeto a fuertes presiones políticas y con vicios tales como el *Gerrymandering* como se conoce el diseño de distritos estrafalarios territorialmente, diseñado para lograr la mayoría de un partido específico.

Aunque este tema tiene actualmente una base más técnica, requiere de la autonomía de las instituciones electorales para el diseño los DUN con el fin de mantener una correspondencia lógica con los territorios. Una manera para que esto se pueda lograr es que, independiente cual sea la autoridad que define los DUN, sus decisiones garanticen un periodo electoral antes de ser aplicadas, y que es-

tas revisiones no se lleven a cabo frecuentemente. Para ilustrar esto, si se hace un diseño inicial de DUN para el 2014, para aplicar en el 2018, sólo se volvería a rediseñar ocho años después. Es decir, en el 2022 para aplicar en las elecciones del 2026.

Esta propuesta sale de contrastar la forma en que se delimitan los distritos en Estados Unidos y el Reino Unido y observar que el ejemplo del último permite un grado de independencia en la delimitación recomendable en el caso colombiano<sup>xvii</sup>.

Sin embargo, es importante hacer la precisión que todas estas decisiones arrancan con un censo de población nacional. Es conocido como el mismo Congreso ha dejado de aprobar los censos precisamente por las implicaciones electorales que tienen. Resulta dramático que por un largo tiempo el país operará en estos sentidos con el censo de 1985. Se requiere autonomía técnica a la decisión de aprobar el Censo, por ejemplo con certificaciones internacionales, o requiriendo la participación de actores como universidades de reconocida probidad técnica, el Instituto Agustín Codazzi y el DANE. La aprobación de la técnica misma del censo debería ser también certificada con anterioridad a su ejecución por entidades técnicas internacionales para que no se presenten objeciones a la aceptación de sus resultados.

**La necesidad de fortalecer mecanismos de participación colectivos y deliberativos**

Es necesario recordar que los mecanismos de participación en los distritos uninominales son indispensables para que los ciudadanos puedan organizarse y formular propuestas colectivas. De esta manera el representante podrá saber cómo ayudar a impulsar proyectos en la medida que sean viables y sobre todo tendrá más claro el escenario para rendir cuentas a sus electores. La efectividad de este mecanismo de validación requerirá la revisión de las reglas que los regulan. Ahora bien, existen una serie de mecanismos propios de la democracia directa, basados principalmente en la votación de los ciudadanos sobre un tema sin que ellos tengan que reunirse y debatir entre ellos, y que terminan enfatizando una acción puramente individual, como es el voto.

<sup>xvii</sup> La tarea de distritación en el Reino Unido es emprendida por cuatro Comisiones de Límites independientes, una para Inglaterra, otra para Escocia, otra para Gales y otra para Irlanda del Norte, las que sólo han sido cambiadas dos veces desde 1944. Las comisiones son compuestas de cuatro miembros nombrados por las más importantes Secretarías de Estados. El presidente es el portavoz de la Cámara de los Comunes quien ni asiste ni participa, las reuniones son conducidas por el diputado un juez mayor en cada caso. Cada Comisión tiene asesores representando a los departamentos los cuales suministran una información vital (para Inglaterra y Gales esos son el Registrador General y el Director General de Inspección de Armamento). Las comisiones efectúan recomendaciones al Parlamento, el que puede aceptarlas o rechazarlas, pero no modificarlas. (Un Secretario de Estado puede modificar las recomendaciones antes de transmitir las al Parlamento, pero esto nunca ha sucedido.)

Los mecanismos deliberativos tales como la planeación participativa y los presupuestos participativos requieren de interacción entre los habitantes de un territorio y en ese sentido tejen el capital social en él. Los consejos territoriales de planeación locales y las reuniones que ellos convocan para validar las propuestas de desarrollo locales permiten que personas que trabajan aisladas en ámbitos de influencia más estrechos puedan conocerse y sumar esfuerzos para coordinar colectivamente la defensa de sus intereses, e integrarlos a nivel territorial con otros, creando esta visión compartida de futuro que pueda sostenerse a través de varios periodos de las distintas autoridades y vigencias legislativas, y así romper el vicio de estar comenzando de cero cada vez. En ese sentido será indispensable eventualmente crear mecanismos de participación, por lo menos a nivel de los DUN de la Cámara, para que se den procesos participativos colectivos en ellos.

#### **La necesidad de adecuar los sistemas de información territorial y su oportunidad para fortalecer la transparencia ante la ciudadanía**

Una dificultad a la participación ha sido la carencia de información completa y oportuna de información fiscal y de los proyectos, sus costos y beneficiarios, para poder hacer el correspondiente control social. Aunque se ha hecho importantes progresos, se requiere adecuar los sistemas de presentación de cuentas, de tal manera que un territorio pueda estar actualizando constantemente con la suma de los recursos que se reciben de la Nación, el departamento y los municipios. Por ello se hará necesario reformar el Estatuto del Presupuesto. Es importante entender que lo uno de los resultados de la conformación de los DUN es precisamente la estructuración de audiencias que consuman esta información en un territorio a su alcance y a su servicio, pues la pura oferta de información, colgada en la red, termina no teniendo quien la consuma con constancia en el tiempo.

#### **La financiación de las campañas**

Los cambios propuestos en la forma de elección de los miembros del poder legislativo obligan a la revisión tanto de la Constitución, como de la ley sobre posibles alteraciones a los métodos de financiación.

Sin desconocer la autonomía de los partidos en sus mecanismos de decisión, es importante prever cómo será la financiación en caso de que los partidos y movimientos políticos deseen realizar consultas previas, sean abiertas o cerradas, para escoger tanto a los candidatos que postularán en los Distritos uninominales, como el orden y la conformación de las listas proporcionales. Se entendería en principio que existen al menos cuatro caminos para definir el candidato a un Distrito uninominal y la conformación de las listas proporcionales: (1) las directivas del partido conforman las listas de acuerdo con la autonomía que los estatutos internos permitan; (2) un grupo de delegados escoge y define los candidatos; (3) los aspirantes

se presentan a consultas previas donde solo votan los miembros “carnetizados” del partido y (4) finalmente una consulta abierta donde la ciudadanía es invitada a participar. Es evidente que los costos y la complejidad del proceso cambian dependiendo del método.

En cuanto al financiamiento de las campañas de los postulados a los Distritos Electorales uninominales y de las listas proporcionales es importante definir que en ese sentido, tanto los derechos y deberes del Estado, del partido o movimiento político, y del candidato, lo que implica definir los toques de la financiación, su naturaleza, los medios y los beneficiarios de la reposición para armonizar esto con la legislación existente. También se debe evaluar la eficiencia de los mecanismos actuales en la prevención y sanción de conductas ilegales que eviten un aprovechamiento negativo del método de representación considerado por este proyecto.

Frente a esto, se propone al Congreso aclarar en el artículo 109 de la Constitución Política que señale *para el caso de las campañas de circunscripción proporcional, los aportes y recursos económicos son centralizados y distribuidos por los partidos políticos. Frente a los Distritos uninominales, los candidatos pueden recibir recursos centralizados tanto por los partidos y movimientos políticos, como los que puedan conseguir en calidad de donaciones.*

Al incluir un párrafo en este sentido dentro del artículo 109, se evita afectar la autonomía de los partidos y movimientos políticos, al tiempo que se crea un mecanismo para dirimir tanto por la ley como por las resoluciones presentadas por la organización electoral, los mecanismos de adelanto, reposición, toques y control para este tipo de elecciones. Este mismo artículo deberá ser definido en la ley que desarrolle lo dispuesto por el Acto Legislativo una vez aprobado.

Lo anterior no va en ningún caso en contravía de evaluar los posibles cambios al actual régimen de financiación de campañas ante los problemas que han hecho evidentes diferentes sectores, los cuales han expresado la necesidad de modificar la regulación actual.

#### **VII. Consideraciones finales**

Con el fin de hacer más pedagógica y accesible la propuesta, se crearon diversos espacios para que los ciudadanos puedan participar en el proceso de elaboración de la misma. Para tal fin se creó el sitio en internet [www.sistemaelectoralmixto.com](http://www.sistemaelectoralmixto.com) donde se puede observar tanto las simulaciones antes mencionadas, los mapas políticos y diferentes elementos didácticos para enriquecer la comprensión y el debate del proyecto. Además, se llevó a cabo en la ciudad de Bogotá, el día 26 de abril de 2012, el Seminario Internacional Sistema Electoral y Rendición de Cuentas, con la participación del Presidente de la República Juan Manuel Santos, diferentes académicos internacionales y nacionales, organizaciones civiles y cientos de ciudadanos que se mostraron interesados en la propuesta.

El Presidente de la República, doctor Juan Manuel Santos, durante su intervención en este Seminario señaló la necesidad de “espacios reales y efectivos que les permitan a los ciudadanos hacer seguimiento de las políticas de los gobernantes, además de tener la posibilidad de manifestarles sus preocupaciones e intereses; de sentirse, además, partícipes”. El Presidente Santos manifestó su posición frente a la rendición de cuentas y afirmó que se trata de “uno de los mayores retos que tenemos por delante”. Si bien las reformas de los últimos años han contribuido al fortalecimiento de los partidos y del sistema electoral hay que hacer mucho más “cada avance plantea nuevos desafíos. Hoy precisamente el primer desafío es ampliar los mecanismos de diálogo de electores y elegidos”.

El Presidente Santos concluyó destacando la voluntad existente para llenar las expectativas no sólo de quienes votan sino también de quienes no ejercen su derecho al sufragio por puro escepticismo, o aquellos que no creen por apatía, que es la que tenemos que cada vez tratar de vencer más. “Tenemos que trabajar más para que los colombianos sigan creyendo, y crean cada vez más en el poder de su voto y para que cada vez más sean creyentes y no incrédulos”.

Finalmente, no sobra reconocer la acogida que en los medios nacionales ha tenido la propuesta y la necesidad de hacer un cambio estructural en el sistema electoral colombiano. Es así como se ha registrado en los últimos días en importantes periódicos como *Ky* *Ámbito Jurídico*<sup>xviii</sup>.

#### REFERENCIAS

- Crisp, B.F., Moreno, E. and M.S. Shugart: “The accountability deficit in Latin America”. En Scott Mainwaring and Christopher Welna: **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003, 79-132.
- Farrell, D. M.: **Comparing Electoral Systems**, London: Prentice Hall, 1997.

<sup>xviii</sup>Las diferentes noticias pueden ser consultadas en:  
<http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/eduardoposadacarbo/revolucion-del-sistema-electoral-eduardoposada-carb-columnista-el-tiempo-1-2657523-4>  
<http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW-NOTA-INTERIOR-12674658.html>  
<http://www.eltiempo.com/opinion/editoriales/bienvenido-el-debate-editorial-el-tiempo-12688186-4>  
<http://www.elespectador.com/opinion/columna-402052-reforma-electoral>  
<http://www.elmundo.com/portal/noticias/politica/sistema-electoral-mixto.php>  
<http://www.vanguardia.com/actualidad/politica/198880-percepcion-de-corrupcion-en-el-area-metropolitanade-bucaramanga-es-una-d>  
<http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/senador-john-sudarsky-propone-al-gobierno-reformar-el-sistema-electoral-del-pais/20130205/nota/1836870.aspx>  
<http://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/N/noti-130313-06%28john%20sudarsky%20el%20sistema%20electoral%29/noti-130313-06%28john%20sudarsky%20el%20sistema%20electoral%29.asp>

- Hurtado, D., García D., Copete, A., **Tercera Medición de Capital Social - BARCAS 2011**. Fundación Restrepo Barco. Bogotá, D. C. [www.funrestrepobarco.org.co](http://www.funrestrepobarco.org.co)

- Inglehart, R. y C. Welzel. **Cultural Map of the World, 2007**, [www.worldvaluessurvey.org](http://www.worldvaluessurvey.org)

- Kornblith, M.: **Democracia Directa y Revocatoria de Mandato en Venezuela**, Conferencia Internacional sobre la Democracia Directa en Latinoamérica, Argentina, Universidad de San Martín, International IDEA, 2007.

- Mayorga, René Antonio “The Mixed-Member Proportional System and its Consequences in Bolivia”. En Shugart, M. y M. P. Wattenberg: **Mixed-Member electoral systems. The best of both worlds?** Cambridge: Cambridge University Press, 2003

- Mayorga, René Antonio (Shugart y Wattenberg, 2002, 581).

- Putnam, Robert D. **Making Democracy Work: Civic traditions in modern Italy**, Princeton: Princeton University Press, 1993.

- Sánchez, Fabio y Jairo Núñez Méndez. **Geography and economic development: A municipal Approach for Colombia**, Preliminary Draft. Bogotá, CEDE Facultad de Economía, Universidad de los Andes, julio de 1999, Presentado a la Research Network Project, Office of the Chief Economist, Inter-American Development Bank.

- Shugart, M. y M. P. Wattenberg: **Mixed-Member electoral systems. The best of both worlds?** Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

- Strom, Kaare, Wolfgang C. Muller, and Torbjorn Bergman: **Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

- Shugart, M. y M. P. Wattenberg: **Mixed-Member electoral systems. The best of both worlds?** Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

- Sudarsky, John. **Capital Social y Ciudadanía desde la perspectiva de la Fe en Fuentes de Información no Validadas (Fenoval) según la medición de los cambios en Colombia, 1997-2005**, 2012.

- Sudarsky, John. **La Evolución del Capital Social en Colombia, 1997-2005. Los cambios en Capital Social (Ksocial), Confianza y Control Indirecto del Estado (Confie) y Fe en fuentes de información no validadas (Fenoval). 2007**.

- Sudarsky, John. **La construcción del ciudadano y la sociedad civil: Participación, racionalidad colectiva y representación en Bogotá (2001-2003) desde la perspectiva de la acumulación del Capital Social**. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá. Instituto Distrital de Cultura y Turismo 2003.

- Sudarsky, John (2001). **El Capital Social de Colombia**. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. [http://dnp.gov.co/03\\_PROD/PUBLIC/Capital Social.htm](http://dnp.gov.co/03_PROD/PUBLIC/Capital%20Social.htm), 2001.

Firmas Honorables Congresistas.

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 30 de julio de 2013

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2013, por medio del cual se introduce un sistema mixto de

representación en el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por los honorables Senadores Jhon Sudarsky, Eugenio Prieto Soto, Hernán Andrade, Juan Mario Laserna, Roy Barreras, Nora García Burgos, Juan Lozano, Camilo Sánchez Ortega, Edison Delegado, Juan Manuel Galán, Félix Valera Ibáñez, Aurelio Iragorri, César Tulio Delgado y los honorables Representantes Carlos Amaya, Angela María Robledo y Alfonso Prada. La materia de que trata el mencionado proyecto de acto legislativo es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 30 de julio de 2013

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de acto legislativo de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Juan Fernando Cristo Bustos.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## TEXTOS APROBADOS EN PLENARIA

### **TEXTO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA EL DÍA 18 DE JUNIO DE 2013 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 223 DE 2013 SENADO**

*por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias.*

El Congreso de la República

DECRETA:

TÍTULO I

#### **DISPOSICIONES GENERALES, PRINCIPIOS Y POLÍTICAS DE LA INFRAESTRUCTURA DEL TRANSPORTE**

Artículo 1°. Las disposiciones de la presente ley se aplicarán a la infraestructura del transporte.

Artículo 2°. La infraestructura del transporte es un sistema de movilidad integrado por un conjunto de bienes tangibles, intangibles y aquellos que se encuentren relacionados con este, el cual está bajo la vigilancia y control del Estado, y se organiza

de manera estable para permitir el traslado de las personas, los bienes y los servicios, el acceso y la integración de las diferentes zonas del país y que propende por el crecimiento y mejora de la calidad de la vida de los ciudadanos.

Artículo 3°. *Características de la infraestructura del transporte.* La infraestructura de transporte como sistema se caracteriza por ser inteligente, eficiente, multimodal, segura, de acceso a todas las personas y carga, ambientalmente sostenible, adaptada al cambio climático y vulnerabilidad, con acciones de mitigación y está destinada a facilitar y hacer posible el transporte en todos sus modos.

Artículo 4°. *Integración de la infraestructura de transporte.* La infraestructura de transporte está integrada, entre otros por:

1. La infraestructura de transporte terrestre automotor, con sus zonas de exclusión o fajas de retiro obligatorio, terrenos de explotación urbanos o rurales, áreas de servicio y atención, facilidades y su señalización.

2. Los puentes construidos sobre los accesos viales en zonas de frontera.

3. Los viaductos, túneles, puentes y accesos de las vías terrestres y a terminales portuarios y aeroportuarios.

4. Los ríos, mares, canales de aguas navegables y los demás bienes de uso público asociados a estos, así como los elementos de señalización como faros, boyas y otros elementos para la facilitación y seguridad del transporte marítimo y fluvial y sistemas de apoyo y control de tráfico.

5. Los puertos marítimos y fluviales y sus vías y canales de acceso. La infraestructura portuaria, marítima y fluvial comprende las radas, fondeaderos, canales de acceso, zonas de maniobra, zonas de protección ambiental y/o explotación comercial, los muelles, espigones diques direccionales, diques de contracción y otras obras que permitan el mantenimiento de un canal de navegación, estructuras de protección de orillas y las tierras en las que se encuentran construidas dichas obras.

6. Las líneas férreas y sus zonas de exclusión o fajas de retiro obligatorio, las estaciones férreas, la señalización y la infraestructura para el control del tránsito.

7. La infraestructura logística especializada que contempla los nodos de abastecimiento mayorista, centros de transporte terrestre, áreas logísticas de distribución, centros de carga aérea, zonas de actividades logísticas portuarias, puertos secos y zonas logísticas multimodales.

8. La infraestructura aeronáutica y aeroportuaria destinada a facilitar y hacer posible la navegación aérea.

9. Los sistemas de transporte por cable: teleférico, cable aéreo, cable remolcador y funicular, construidos en el espacio público y/o con destinación al transporte de carga o pasajeros.

10. La infraestructura urbana que soporta sistemas de transporte público, sistemas integrados de transporte masivo, sistemas estratégicos de transporte público y sistemas integrados de transporte público; el espacio público que lo conforman andenes, separadores, zonas verdes, áreas de control ambiental, áreas de parqueo ocasional, así como ciclorrutas, paraderos, terminales, estaciones, y plataformas tecnológicas.

11. Redes de sistemas inteligentes de transporte.

Parágrafo. La integración a la que se refiere el presente artículo no modifica las competencias, usos y destinación adicionales que el legislador haya previsto respecto de los bienes antes descritos.

Artículo 5°. Las acciones de planificación, ejecución y mantenimiento de los proyectos y obras de infraestructura del transporte materializan el interés general previsto en la Constitución Política al fomentar el desarrollo y crecimiento económico del país; su competitividad internacional; la integración del Territorio Nacional, y el disfrute de los derechos de las personas. En razón de ello, el desarrollo de las acciones antes indicadas constituye

una función pública que se ejerce a través de las entidades y organismos competentes del orden nacional, departamental, municipal o distrital, directamente o con la participación de los particulares.

Artículo 6°. La infraestructura del transporte en Colombia deberá tener en cuenta las normas de accesibilidad a los modos de transporte de la población en general y en especial de las personas con discapacidad, así como, el desarrollo urbano integral y sostenible.

Lo anterior, sin perjuicio de las exigencias técnicas pertinentes para cada caso.

Artículo 7°. Las entidades públicas y las personas responsables de la planeación de los proyectos de infraestructura de transporte, deberán identificar durante la etapa de estructuración entre otros, la existencia en el área de influencia del proyecto, los siguientes aspectos:

a) Las redes de servicios públicos, la infraestructura de transporte de hidrocarburos y la infraestructura de telecomunicaciones.

b) El patrimonio urbano, arquitectónico, cultural y arqueológico.

c) Los recursos, bienes o áreas objeto de autorización, permiso o licencia ambiental.

d) Los inmuebles sobre los cuales recaigan medidas de protección al patrimonio de la población desplazada y/o restitución de tierras, conforme a lo previsto en las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011 y demás disposiciones que las modifiquen, adicionen o complementen.

e) Las comunidades étnicas establecidas.

f) Títulos mineros en procesos de adjudicación, otorgados, existentes y en explotación.

Para tales efectos deberán solicitar a las autoridades, entidades o empresas que tengan a su cargo estas actividades o servicios dicha información, que deberá ser suministrada en un plazo máximo de quince (15) días calendario después de radicada su solicitud.

De igual forma, requerirán información sobre la existencia de proyectos, de cualquier naturaleza y sector, que se encuentren en proceso de estudio, estructuración, construcción o cualquier otro estado y que puedan llegar a impactar el proyecto de infraestructura de transporte.

La Comisión Intersectorial de Infraestructura decidirá, en caso de existir superposición y/o conflicto entre proyectos de los distintos sectores o con los aspectos señalados anteriormente, cómo debe procederse.

Artículo 8°. Para efectos de la presente ley, se definen los siguientes principios, bajo los cuales se planeará y desarrollará la infraestructura del transporte:

Accesibilidad: en el desarrollo de los proyectos de infraestructura y los servicios de transporte deberán considerarse tarifas, cobertura y disposiciones que permitan el acceso de todas las personas e igualmente el acceso de la carga.

Adaptación y mitigación al cambio climático: los proyectos de infraestructura de transporte deben considerar la implementación de medidas técnicas para reducir la vulnerabilidad de los sistemas de transporte por razón de los efectos reales o esperados del cambio climático. Asimismo, deben implementar los cambios y reemplazos tecnológicos que reducen el insumo de recursos y las emisiones de gases contaminantes y material particulado por unidad de producción.

Calidad del servicio: la infraestructura de transporte debe considerar las necesidades de los clientes, usuarios o ciudadanos, así como, las características mínimas requeridas para cumplir con los niveles de servicio y los estándares nacionales o internacionales aplicables.

Capacidad: se buscará el mejoramiento de la capacidad de la infraestructura, de conformidad con las condiciones técnicas de oferta y demanda de cada modo de transporte.

Competitividad: la planeación y desarrollo de los proyectos de infraestructura de transporte del país deberán estar orientados a mejorar la producción, el sostenimiento y la expansión de la industria nacional y el comercio exterior y su participación en los mercados internacionales, así como a propender por la generación de empleo. Se impulsará la consolidación de corredores que soporten carga de comercio exterior y que conecten los principales centros de producción y consumo con los puertos marítimos, aeropuertos y puntos fronterizos con la red vial terrestre, fluvial o aérea.

Conectividad: los proyectos de infraestructura de transporte deberán propender por la conectividad con las diferentes redes de transporte existentes a cargo de la nación, los departamentos y los municipios, razón por la cual el tipo de infraestructura a construir variará dependiendo de la probabilidad de afectaciones por causas naturales, los beneficios esperados y los costos de construcción.

Eficiencia: en los proyectos de infraestructura de transporte se buscará la optimización del sistema de movilidad integrado, la adecuada organización de los diversos modos de transporte y la creación de las cadenas logísticas integradas.

Seguridad: la infraestructura de transporte que se construya en el país deberá atender a criterios y estándares de calidad, oportunidad, seguridad y la visión de cero muertes en accidentes, para cualquier modo de transporte.

Esta seguridad involucra las acciones de prevención o minimización de accidentes de tránsito y las encaminadas a proveer la información de las medidas que deben adoptarse para minimizar las consecuencias de un accidente al momento de su ocurrencia.

Artículo 9°. *Intermodalidad, multimodalidad, articulación e integración.* Los proyectos de infraestructura se planificarán con la finalidad de asegurar la intermodalidad de la infraestructura de transporte, la multimodalidad de los servicios que

se prestan y la articulación e integración entre los diversos modos de transporte, en aras de lograr la conectividad de las diferentes regiones del país y de estas con el exterior.

El Gobierno nacional reglamentará la materia.

Artículo 10. *Proyectos de infraestructura de transporte con intervención urbana y rural de la red secundaria o terciaria.* En los proyectos de infraestructura de transporte de utilidad pública e interés social a cargo de la nación que requieran intervenciones urbanas o rurales en vías de la red secundaria o terciaria para su desarrollo, se suscribirá un convenio de colaboración y coordinación con la autoridad territorial correspondiente en el que se establezcan las responsabilidades que cada una de las partes asume en la ejecución de las actividades relacionadas con el proyecto.

En caso de no llegar a un acuerdo en un término de noventa (90) días, la entidad responsable del proyecto a cargo de la nación continuará con el proyecto de infraestructura de transporte.

Artículo 11. Con el fin de mejorar la movilidad urbana, reducir la pobreza y propiciar la inclusión social, el Gobierno nacional impulsará el diseño, construcción y operación de cables urbanos.

## TÍTULO II

### DEFINICIONES

Artículo 12. En lo que se refiere a la infraestructura de transporte terrestre, aeronáutica, aeroportuaria y acuática, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

Activos y redes de la industria del petróleo: corresponde al conjunto de elementos físicos destinados a la explotación, refinación, transporte y distribución de hidrocarburos y sus derivados, conforme al Código de Petróleos y la normativa expedida por el Ministerio de Minas y Energía.

Actividades de protección de redes e infraestructura petrolera: labores mecánicas de protección y mitigación, permanentes o provisionales, sobre los activos y redes.

Adecuación: intervención para hacer que una infraestructura de transporte se ajuste o adapte de acuerdo con su funcionalidad.

Construcción: son aquellas acciones de obra nueva que incluyen el levantamiento o armado de algún tipo de infraestructura de transporte.

Estudios de ingeniería: las siguientes definiciones deben tenerse en cuenta en la preparación de los diversos estudios de ingeniería que se adelanten para la ejecución de los proyectos de infraestructura.

Fase 1. Prefactibilidad. Es la fase en la cual se debe realizar el prediseño aproximado del proyecto, presentando alternativas y realizando la evaluación económica preliminar recurriendo a costos obtenidos en proyectos con condiciones similares, utilizando modelos de simulación debidamente aprobados por las entidades solicitantes.

Fase 2. Factibilidad. Es la fase en la cual se debe diseñar el proyecto y efectuar la evaluación económica final, mediante la simulación con el modelo aprobado por las entidades contratantes.

En esta fase se debe desarrollar un diagnóstico ambiental de alternativas cuando proceda y a partir del tercer año siguiente a la promulgación de la ley se adelantará el estudio de impacto ambiental, cuando a ello haya lugar.

Se identifican todas las redes existentes, las comunidades étnicas y el patrimonio urbano, arquitectónico, cultural y arqueológico que pueda impactar el proyecto; así como títulos mineros en procesos de adjudicación, otorgados, existentes y en explotación.

Fase 3. Estudios y diseños definitivos. Es la fase en la cual se debe elaborar los diseños detallados tanto geométricos como de todas las estructuras y obras que se requieran, de tal forma que un constructor pueda materializar el proyecto.

Industria del petróleo: actividad de utilidad pública en las áreas de exploración, explotación, refinación, transporte y distribución de hidrocarburos y sus derivados según el Decreto-ley 1056 de 1953 y las normas que lo modifiquen, sustituyan o complementen.

Infraestructuras Logísticas Especializadas (ILE): las Infraestructuras Logísticas Especializadas son áreas delimitadas donde se realizan, por parte de uno o varios operadores, actividades relativas a la logística, el transporte, manipulación y distribución de mercancías, funciones básicas técnicas y actividades de valor agregado para el comercio de mercancías nacional e internacional.

Las Infraestructuras Logísticas Especializadas, contemplan los nodos de abastecimiento mayorista, centros de transporte terrestre, áreas logísticas de distribución, centros de carga aérea, zonas de actividades logísticas portuarias, puertos secos y zonas logísticas multimodales.

Mantenimiento periódico: comprende la realización de actividades de conservación a intervalos variables, destinados primordialmente a recuperar los deterioros ocasionados por el uso o por fenómenos naturales o agentes externos.

Mantenimiento rutinario: se refiere a la conservación continua (a intervalos menores de un año) de las zonas laterales y a intervenciones de emergencia, con el fin de mantener las condiciones óptimas para el tránsito y uso adecuado de la infraestructura de transporte.

Mantenimiento de emergencia: se refiere a las intervenciones en la infraestructura derivada de eventos que tengan como origen emergencias climáticas, telúricas, terrorismo, entre otros que a la luz de la legislación vigente puedan considerarse eventos de fuerza mayor o caso fortuito.

Mejoramiento: cambios en una infraestructura de transporte con el propósito de mejorar sus especificaciones técnicas iniciales.

Modo de transporte: espacio aéreo, terrestre o acuático soportado por una infraestructura especializada, en el cual transita el respectivo medio de transporte.

Modo aéreo: comprende la infraestructura aeronáutica y aeroportuaria para los medios de transporte aéreo.

Modo terrestre: comprende la infraestructura carretera, férrea y por cable para los medios de transporte terrestre.

Modo acuático: comprende la infraestructura marítima, fluvial y lacustre para los medios de transporte acuático.

Nodo de transporte: infraestructura en la cual se desarrollan actividades que permiten el intercambio de uno o más medios o modos de transporte.

Prestador y operador: operador y/o prestador de servicios públicos o proveedor de redes y servicios de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones TIC, o de transporte de hidrocarburos.

Red: corresponde al conjunto de elementos físicos destinados a la prestación del respectivo servicio público, de conformidad con la normativa expedida por la correspondiente Comisión de Regulación o el Ministerio de Minas y Energía.

Rehabilitación: reconstrucción de una infraestructura de transporte para devolverla al estado inicial para la cual fue construida.

Reubicación de redes: comprende el desmantelamiento, inutilización o abandono de parte de la infraestructura de redes, la cual es construida en sitio diferente de tal manera que el respectivo servicio se continúe prestando.

Saneamiento automático: es un efecto legal que opera por ministerio de la ley exclusivamente a favor del Estado, cuando este adelanta procesos de adquisición de bienes inmuebles, por los motivos de utilidad pública consagrados en la ley para proyectos de infraestructura de transporte. En virtud de tal efecto legal, el Estado adquiere el pleno dominio de la propiedad del inmueble quedando resueltas a su favor todas las discusiones relativas a la propiedad.

Lo anterior, sin perjuicio de los conflictos que puedan existir entre terceros sobre el inmueble, los cuales se resolverán a través de las diferentes formas de resolución de conflictos, sin que puedan ser oponibles al Estado.

Servicios conexos al transporte: son todos los servicios y/o actividades que se desarrollan o prestan en la infraestructura de transporte y complementan el transporte, de acuerdo con las competencias de las autoridades previstas para cada modo.

Dichos servicios permiten una operación modal o multimodal, atendiendo también las actividades propias del transporte en condiciones de regularidad y de eventualidades.

Entre estos servicios se encuentran los peritajes y evaluación de vehículos, las terminales de

pasajeros y carga, las escuelas de transporte y los centros de desintegración y reciclaje de vehículos, entre otros.

Solicitante: Persona o entidad pública o privada que requiere el traslado de la red de un prestador con el objeto de adelantar un proyecto de infraestructura de transporte.

Términos de Referencia Integrales: los términos de referencia integrales son los lineamientos generales estándares que la autoridad ambiental señala para la elaboración y ejecución de todos los estudios ambientales para proyectos de infraestructura de transporte, sin perjuicio de los lineamientos específicos que para cada proyecto exija la autoridad ambiental competente.

El solicitante deberá presentar los estudios exclusivamente de conformidad con estos términos de referencia integrales, los cuales serán de obligatorio cumplimiento.

Traslado de redes: retiro o levantamiento físico de parte de la infraestructura de redes de servicios públicos del sitio en el que se encuentra instalada y su instalación en sitio diferente de tal manera que el respectivo servicio público se continúe prestando en las mismas o mejores condiciones.

Vecinos o aledaños: para efectos del artículo que regula la Autorización Temporal, se considerará que los predios rurales son vecinos o aledaños a la obra, si se encuentran a no más de 50 km de distancia de la misma.

Vida útil técnica remanente: corresponde al tiempo durante el cual se espera que el activo y la red contribuyan a la generación de ingresos y a la prestación del servicio, teniendo en cuenta las condiciones técnicas al momento que se efectúe el traslado o reubicación, de acuerdo con los rangos o parámetros previstos en la regulación sectorial vigente.

Parágrafo. En todo caso, las definiciones contenidas en reglamentos técnicos internacionales que deban ser observados por las autoridades colombianas prevalecerán frente a las que están reguladas en el presente artículo.

### TÍTULO III

#### DISPOSICIONES ESPECIALES EN MATERIA DE CONTRATACIÓN DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE

Artículo 13. Los contratos que en adelante desarrollen proyectos de infraestructura de transporte, incluirán una cláusula en la cual se establezca la fórmula matemática que determine las eventuales prestaciones recíprocas en caso de terminarse anticipadamente por un acuerdo entre las partes o por decisión unilateral.

Parágrafo 1°. La entidad pública contratante garantizará el equilibrio económico del contrato en cualquiera de las etapas de su ejecución y podrá proponer, si así lo considera, de acuerdo a la ley vigente, el pago anticipado de la recuperación de la inversión en la etapa de operación de acuerdo a la fórmula descrita en el contrato.

Parágrafo 2°. Para los contratos celebrados con anterioridad a la sanción de la presente ley, que estén en etapa de operación, la entidad pública contratante podrá proponer fórmulas que aceleren la recuperación de la inversión, garantizando al contratista el pago de las prestaciones a que tiene derecho, posibilitando de común acuerdo la terminación anticipada del contrato.

Las indemnizaciones o pagos a que haya lugar podrán ser determinadas de común acuerdo entre las partes o haciendo uso de la amigable composición, o de un tribunal arbitral, o de cualquier otro mecanismo alternativo de solución de conflictos.

Artículo 14. *Solución de conflictos técnicos, financieros, jurídicos durante la ejecución del contrato.* Los contratos que se celebren para el desarrollo de proyectos de infraestructura o los contratos celebrados con anterioridad a la expedición de esta ley, podrán incluir, solo por voluntad de las partes, la conformación de un tribunal técnico, financiero y jurídico de tres (3) integrantes o un amigable componedor, quienes tendrán competencia para resolver con efecto vinculante las disputas técnicas, financieras y jurídicas, siempre que no versen sobre la legalidad de los actos administrativos contractuales.

Durante la vigencia del contrato, el Tribunal o el amigable componedor antes indicado funcionarán transitoriamente cada vez que se presenten conflictos que sean sometidos a consideración, bajo las reglas dispuestas en la Ley 1563 de 2012, o aquellas que la adicione, modifiquen o sustituyan, sin perjuicio de que las partes puedan acudir a los mecanismos de solución de controversias establecidos en el contrato o en la ley vigente.

Las partes asumirán en igual proporción los costos y gastos del Tribunal o el amigable componedor.

Las entidades públicas incluirán los costos y gastos en sus presupuestos.

Artículo 15. *Permisos para el desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte.* Sin perjuicio de lo previsto en la Ley 1508 de 2012, las personas de derecho privado podrán solicitar a la autoridad competente, permiso para el desarrollo por su cuenta y riesgo de proyectos de infraestructura de transporte de su interés.

La entidad competente analizará la conveniencia técnica, legal y financiera del proyecto y podrá otorgar el permiso si considera que está acorde con los planes, programas y proyectos del sector y si el mismo cuenta con los conceptos técnicos y las autorizaciones legales pertinentes.

El proyecto deberá desarrollarse bajo los estándares y normas técnicas del modo correspondiente y deberá garantizar su conectividad con la infraestructura existente. Todos los bienes y servicios que se deriven del desarrollo del proyecto serán de propiedad, uso, explotación y administración de la nación o entidad territorial según corresponda.

En ningún caso, la autorización o permiso otorgado constituirá un contrato con el particular, ni la entidad estará obligada a reconocer o pagar el valor de la inversión o cualquier otro gasto o costo asociado al proyecto de infraestructura de transporte.

Tampoco podrá entenderse que el particular obtiene derecho exclusivo o preferente sobre la propiedad, uso, usufructo, explotación o libre disposición y enajenación del bien o servicio del proyecto de infraestructura de transporte.

El Gobierno nacional establecerá las condiciones que deben cumplir tanto las entidades nacionales, como las territoriales para el otorgamiento de estos permisos, en un plazo no mayor de ciento veinte (120) días calendario.

Artículo 16. Para el desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte las entidades deberán abrir los procesos de selección si cuentan con estudios de ingeniería en etapa de factibilidad como mínimo, sin perjuicio de los estudios jurídicos, ambientales y financieros con que debe contar la entidad.

Parágrafo. La anterior disposición no se aplicará:

a) Cuando excepcionalmente la entidad pública requiera contratar la elaboración de estudios y diseños, construcción y/o mantenimiento de manera integral, o

b) Para las iniciativas privadas de asociación públicoprivada previstas en la Ley 1508 de 2012 o la norma que la modifique, sustituya o reemplace, caso en el cual se podrá contratar con estudios y diseños Fase 1.

Artículo 17. *Registro de apoyo al sistema de precalificación.* Para los proyectos de asociación públicoprivada de infraestructura de transporte, las entidades contratantes podrán implementar un registro de apoyo al sistema de precalificación, en el cual deberán inscribirse todas las personas naturales y jurídicas nacionales o extranjeras que aspiren a participar en las precalificaciones de la entidad.

#### TÍTULO IV

GESTIÓN Y ADQUISICIÓN PREDIALES, GESTIÓN AMBIENTAL, ACTIVOS Y REDES DE SERVICIOS PÚBLICOS, TIC Y DE LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO, ENTRE OTROS Y PERMISOS MINEROS Y SERVIDUMBRES

#### CAPÍTULO I

##### Gestión y adquisición predial

Artículo 18. Definir como un motivo de utilidad pública e interés social la ejecución y/o desarrollo de proyectos de infraestructura del transporte a los que se refiere esta ley, así como el desarrollo de las actividades relacionadas con su construcción, mantenimiento, rehabilitación o mejora, quedando autorizada la expropiación administrativa o judicial de los bienes y terrenos urbanos y rurales que se requieran para tal fin, de conformidad con el Artículo 58 de la Constitución Política.

Artículo 19. La adquisición predial es responsabilidad del Estado y para ello la entidad pública responsable del proyecto podrá adelantar la expropiación administrativa con fundamento en el motivo definido en el artículo anterior, siguiendo para el efecto los procedimientos previstos en las Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997, o la expropiación judicial con fundamento en el mismo motivo, de conformidad con lo previsto en las Leyes 9ª de 1989 y 1564 de 2012.

En todos los casos de expropiación deben aplicarse las reglas especiales previstas en la presente ley.

Parágrafo 1º. La adquisición de predios de propiedad privada o pública necesarios para establecer puertos, se adelantará conforme a lo señalado en la Ley 1ª de 1991 o aquellas que la complementen, modifiquen o sustituyan.

Parágrafo 2º. Debe garantizarse el debido proceso en la adquisición de predios necesarios para el desarrollo o ejecución de los proyectos de infraestructura de transporte, en consecuencia, las entidades públicas o los particulares que actúen como sus representantes, deberán ceñirse a los procedimientos establecidos en la ley, respetando en todos los casos el derecho de contradicción.

Artículo 20. *Saneamientos por motivos de utilidad pública.* La adquisición de inmuebles por los motivos de utilidad pública e interés social consagrados en las leyes, gozará en favor de la entidad pública del saneamiento automático de cualquier vicio relativo a su titulación y tradición, cuando los mismos surjan durante el proceso de adquisición o con posterioridad a este, sin perjuicio de las acciones indemnizatorias que por cualquier causa puedan dirigirse contra los titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, diferentes a la entidad pública adquirente.

El saneamiento automático de que trata el presente artículo será aplicable a los inmuebles adquiridos para proyectos de infraestructura de transporte, incluso antes de la vigencia de la Ley 9ª de 1989, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno nacional en un plazo no mayor de ciento veinte (120) días calendario.

Parágrafo. El saneamiento automático será invocado por la entidad adquirente en el título de tradición del dominio y será objeto de registro en el folio de matrícula correspondiente.

Artículo 21. *Limitaciones, afectaciones, gravámenes al dominio y medidas cautelares.* En el proceso de adquisición de predios requeridos para proyectos de infraestructura de transporte, en caso de existir acuerdo de negociación entre la entidad estatal y el tradente y previo al registro de la escritura pública correspondiente, la entidad estatal, con cargo al valor del negocio, podrá descontar la suma total o proporcional que se adeuda por concepto de gravámenes, limitaciones, afectaciones y medidas cautelares y pagar directamente dicho valor al acreedor o mediante depósito judicial a órdenes del despacho respectivo, en caso de cursar

procesos ejecutivos u ordinarios en los que se haya ordenado el respectivo gravamen, considerando para el efecto el área objeto de adquisición.

La entidad estatal adquirente expedirá un oficio con destino al registrador de Instrumentos Públicos respectivo o a la autoridad competente, en el cual se solicite levantar la limitación, la afectación, gravamen o medida cautelar, evidenciando el pago correspondiente, cuando a ello haya lugar. El registrador deberá dar trámite a la solicitud en un término perentorio de 15 días hábiles.

Una vez realizada la respectiva anotación en el registro, el registrador deberá dar aviso mediante oficio al notario correspondiente para que obre en la escritura pública respectiva del inmueble.

Las medidas cautelares al dominio cuya inscripción se encuentre caducada de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1579 de 2012, se podrán cancelar con la solicitud que realice la entidad estatal al registrador de Instrumentos Públicos.

*Artículo 22. Avaluadores y metodología de avalúo.* El avalúo comercial para la adquisición o expropiación de los inmuebles requeridos para proyectos de infraestructura de transporte será realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o la autoridad catastral correspondiente o las personas naturales o jurídicas de carácter privado registradas y autorizadas por las lonjas de propiedad raíz.

El avalúo comercial, de ser procedente, incluirá el valor de las indemnizaciones o compensaciones que fuera del caso realizar por afectar dicha declaratoria el patrimonio de los particulares.

Para la adquisición o expropiación de inmuebles requeridos en proyectos de infraestructura de transporte, el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” (IGAC) tendrá como función adoptar las normas, métodos, parámetros, criterios y procedimientos que deben aplicarse en la elaboración de los avalúos comerciales y su actualización. Cuando las circunstancias lo indiquen, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) introducirá las modificaciones que resulten necesarias.

Las normas, métodos, parámetros, criterios y procedimientos establecidos y/o modificados por el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” (IGAC) son de obligatorio y estricto cumplimiento para los avaluadores, propietarios y responsables de la gestión predial en proyectos de infraestructura de transporte.

*Parágrafo.* El retardo injustificado en los avalúos realizados es causal de mala conducta sancionable disciplinariamente, sin perjuicio de las demás responsabilidades en que pueda incurrir el evaluador.

*Artículo 23. Revisión e impugnación de avalúos comerciales.* Para la adquisición o expropiación de bienes requeridos en los proyectos de infraestructura de transporte, la entidad solicitante, o quien haga sus veces, del avalúo comercial, podrá pedir

la revisión e impugnación dentro de los (5) días siguientes a la fecha de su entrega. La impugnación puede proponerse directamente o en subsidio de la revisión.

Se entiende por revisión la solicitud por la cual la entidad solicitante o quien haga sus veces, fundada en consideraciones técnicas, requiere a quien realizó el avalúo comercial, para que reconsidere la valoración y/o precio presentados, a fin de corregirlos, reformarlos o confirmarlos.

Corresponde a quien realizó el avalúo comercial pronunciarse sobre la revisión solicitada dentro de los treinta (30) días siguientes a su presentación. Una vez decidida la revisión y si hay lugar a tramitar la impugnación, quien haya decidido la revisión enviará el expediente al Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” (IGAC) dentro de los tres (3) días siguientes a la de la fecha del acto por el cual se resolvió la revisión.

La impugnación es el procedimiento que se adelanta por la entidad solicitante, o quien haga sus veces, ante el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” (IGAC), para que este examine el avalúo comercial, a fin de corregirlo, reformarlo o confirmarlo.

Al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) le compete resolver las impugnaciones en todos los casos, para lo cual señalará funcionalmente dentro de su estructura las instancias a que haya lugar. La decisión tendrá carácter vinculante. El plazo para resolver las impugnaciones será de treinta (30) días y se contarán desde el día siguiente a la fecha de presentación de la impugnación.

*Parágrafo 1°.* En cuanto no sea incompatible con lo previsto en esta ley, se aplicarán para la revisión e impugnación lo previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o demás normas que lo modifiquen, deroguen o sustituyan.

*Parágrafo 2°.* El avalúo comercial tendrá una vigencia de un (1) año, contado desde la fecha de su comunicación o desde aquella en que fue decidida y notificada la revisión y/o impugnación.

*Parágrafo 3°.* La entidad solicitante, o quien haga sus veces, asumirá los costos que demande la atención de las impugnaciones a que se refiere el presente artículo, de conformidad con las tarifas fijadas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

*Artículo 24. Notificación de la oferta.* La oferta deberá ser notificada únicamente al titular de derechos reales que figure registrado en el folio de matrícula del inmueble objeto de expropiación y/o al respectivo poseedor regular inscrito de conformidad con las leyes vigentes.

*Parágrafo.* Notificada la oferta de compra de los inmuebles sobre los que recaiga la declaratoria de utilidad pública e interés social, los mismos no podrán ser objeto de ninguna limitación al dominio. El registrador se abstendrá de efectuar la

inscripción de actos, limitaciones, gravámenes, medidas cautelares o afectaciones al dominio sobre aquellos.

Artículo 25. *Actualización de cabida y linderos.* En caso de que en el proceso de adquisición o expropiación de inmuebles necesarios para la realización de proyectos de infraestructura de transporte, se requiera la actualización de cabida y/o linderos, la entidad pública, o quien haga sus veces, procederá a solicitar dicho trámite ante el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” (IGAC) o la autoridad catastral correspondiente.

El Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” (IGAC) o la autoridad catastral correspondiente comparará la información contenida en los títulos registrados con la que tiene incorporada en sus bases de datos, disponiendo y practicando una inspección técnica para determinar su coincidencia. Si la información de los títulos registrados coincide en un todo con la de sus bases de datos, procederá a expedir la certificación de cabida y/o linderos.

Si la información de catastro no coincide con la de los títulos registrados, el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” (IGAC) o la autoridad catastral correspondiente convocará a los titulares de derechos de dominio y demás interesados, directamente o través de un medio de comunicación idóneo, para buscar un acuerdo a partir de una propuesta que sobre cabida y/o linderos el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o quien haga sus veces realice. Si se llega a un acuerdo, se expedirá la certificación de cabida y/o linderos; en caso contrario, se agotarán las instancias judiciales a que haya lugar por parte de los titulares de derecho de dominio.

El término para tramitar y expedir la certificación de cabida y/o linderos es de tres (3) meses improrrogables contados a partir de la recepción de la solicitud, cuando la información de los títulos registrados coincida plenamente con la de catastro. Si no coincide y es necesario convocar a los titulares de dominio y demás interesados, el término para agotar el trámite será de cuatro (4) meses, que se contabilizarán desde la recepción de la solicitud.

Una vez se expida la certificación de cabida y/o linderos, el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” (IGAC) o la autoridad catastral correspondiente dará traslado a la entidad u organismo encargado del registro de instrumentos públicos de la respectiva jurisdicción, con el fin de que proceda a hacer las anotaciones del caso.

El Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” (IGAC) establecerá el procedimiento para desarrollar el trámite de cabida y/o linderos aquí señalado, en un término no mayor a tres (3) meses, contados a partir de la vigencia de la presente ley.

Parágrafo 1°. La entidad solicitante, o quien haga sus veces, asumirá los costos que demande

la atención del trámite a que se refiere el presente artículo, de conformidad con las tarifas fijadas por el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” (IGAC) o autoridad catastral correspondiente.

Parágrafo 2°. El retardo injustificado en el presente trámite de actualización de cabida y linderos es causal de sanción disciplinaria, que se puede imponer de oficio o por queja del interesado, sin perjuicio de la responsabilidad que pueda corresponder al funcionario.

Artículo 26. *Entrega anticipada voluntaria.* Mediante documento escrito suscrito por la entidad y el expropiado, podrá pactarse la entrega anticipada y voluntaria del inmueble objeto de expropiación. La entrega será irrevocable una vez se pacte.

Con base en el acuerdo de entrega anticipada suscrito, la entidad deberá iniciar el proyecto de infraestructura de transporte.

Parágrafo. En el proceso administrativo, en caso de no haberse pactado la entrega anticipada y voluntaria del inmueble objeto de expropiación, dentro de los quince (15) días siguientes a la ejecutoria del acto administrativo que la dispuso, la entidad interesada solicitará a la respectiva autoridad de policía, la práctica de la diligencia de desalojo, que deberá realizarse con el concurso de esta última, dentro de un término perentorio de cinco (5) días. De la diligencia, se levantará un acta y en ella no procederá oposición alguna.

Artículo 27. *Entrega anticipada por orden judicial.* Los jueces deberán ordenar la entrega de los bienes inmuebles declarados de utilidad pública para proyectos de infraestructura de transporte, en un término perentorio e improrrogable de treinta (30) días calendario, contados a partir de la solicitud de la entidad demandante, en los términos del artículo 399 de la Ley 1564 de 2012 Código General del Proceso o la norma que lo modifique o sustituya.

Si los bienes hubieren sido objeto de embargo, gravamen hipotecario o demandas registradas, para efectos de ordenar la entrega anticipada, no serán oponibles estas limitaciones. En todo caso, se respetarán los derechos de terceros dentro del proceso judicial.

Los numerales 4 y 11 de artículo 399 de la Ley 1564 de 2012 Código General del Proceso, en relación con la entrega anticipada del bien a solicitud de la entidad demandante, entrarán a regir a partir de la promulgación de esta ley y aplicarán para los procesos en curso, de conformidad con las precisiones que se disponen en la presente ley.

Artículo 28. *Entrega anticipada de bienes en proceso de extinción de dominio, baldíos y bajo administración de CISA.* Los bienes inmuebles necesarios para el desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte, que se encuentren bajo la administración de CISA o quien haga sus veces, en proceso de extinción de dominio, en proceso de clarificación o inmuebles baldíos, podrán ser

expropiados o adjudicados, según sea procedente, por y a la entidad responsable del proyecto y esta podrá solicitar a la entidad competente la entrega anticipada, una vez se haya efectuado el depósito del valor del inmueble, cuando a ello haya lugar.

La solicitud de entrega anticipada solo podrá realizarse cuando el proyecto de infraestructura de transporte se encuentre en etapa de construcción. La entidad competente tendrá un plazo máximo de 30 días calendario para hacer entrega material del inmueble requerido.

En el caso de que el dominio sobre el bien inmueble no se extinga como resultado del proceso o en el proceso de clarificación se establezca un titular privado, el valor del depósito se le entregará al propietario del inmueble.

Artículo 29. Pagado el valor del inmueble objeto de expropiación de conformidad con el avalúo, no procederá la prejudicialidad para los procesos de expropiación, servidumbre o adquisición de predios para obras de infraestructura de transporte.

Artículo 30. *Ejecutoriedad del acto expropiatorio*. El acto administrativo por medio del cual la entidad declara la expropiación administrativa del inmueble u ordena el inicio de los trámites para la expropiación judicial, será de aplicación inmediata y gozará de fuerza ejecutoria y ejecutiva.

Contra el acto administrativo que decida la expropiación solo procede el recurso de reposición el cual se concederá en el efecto devolutivo.

Artículo 31. *Cesión voluntaria a título gratuito de franjas de terreno*. Los titulares de derechos reales sobre los predios requeridos para la ejecución de proyectos de infraestructura podrán ceder de manera voluntaria y a título gratuito en favor del ente adquirente los inmuebles de su propiedad sin que previamente tenga que mediar oferta formal de compra. La cesión a que se refiere este artículo no generará gastos de notariado y registro.

Artículo 32. *Adquisición de áreas remanentes no desarrollables*. En los procesos de adquisición predial para proyectos de infraestructura de transporte, las entidades estatales podrán adquirir de los titulares de derechos reales sobre los predios requeridos para la ejecución de proyectos de infraestructura, áreas superiores a las necesarias para dicha ejecución, en aquellos casos en que se establezca que tales áreas no son desarrollables para ningún tipo de actividad por no cumplir con los parámetros legales y planes de ordenamiento territorial.

Artículo 33. *Avalúos comerciales*. Cuando el avalúo comercial de los inmuebles requeridos para la ejecución de proyectos de infraestructura de transporte supere en un 50% el valor del avalúo catastral, el avalúo comercial podrá ser utilizado como criterio para actualizar el avalúo catastral de los inmuebles que fueren desenglobados como consecuencia del proceso de enajenación voluntaria o expropiación judicial o administrativa.

Para este efecto, el ente estatal una vez perfeccionado el proceso de adquisición predial a favor del Estado, procederá a remitir al organismo catastral o quien haga sus veces y a la autoridad tributaria, el informe del valor pagado por metro cuadrado, hectárea o fanegada del inmueble adquirido, con el fin que sea utilizado como criterio para actualizar el avalúo catastral.

Artículo 34. *Predios adquiridos para compensación ambiental*. Los predios que las entidades estatales deban adquirir en cumplimiento de obligaciones ambientales establecidas en la Licencia Ambiental para compensación, deberán ser cedidos a título gratuito, para ser incorporados como bien de uso público en el respectivo plan, esquema o plan básico de ordenamiento territorial de la jurisdicción donde se encuentre, a la entidad que determine la autoridad ambiental competente, de conformidad con la medida de compensación propuesta por el solicitante.

La propiedad y administración de dichos bienes deberá ser recibida por las autoridades municipales o las autoridades ambientales respectivas, de acuerdo con sus competencias y la destinación de los mismos.

Artículo 35. *Cesión de inmuebles entre entidades públicas*. Los predios de propiedad de entidades públicas que se requieran para el desarrollo de proyectos de infraestructura deberán ser cedidos a la entidad responsable del proyecto, a título gratuito u oneroso.

La cesión implicará la afectación del bien como bien de uso público.

Para efectos de determinar el valor del inmueble, la entidad adquirente deberá contratar un avalúo con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la entidad que cumpla sus funciones o con peritos privados inscritos en las lonjas de propiedad raíz o asociaciones legalmente constituidas.

El avalúo que dichas entidades o personas establezcan tendrá carácter obligatorio para las partes.

En todo caso, la entrega anticipada del inmueble deberá realizarse una vez lo solicite.

Artículo 36. El precio de adquisición será igual al valor comercial determinado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la entidad que cumpla sus funciones, o por peritos privados inscritos en las lonjas o asociaciones correspondientes, según lo determinado por el Decreto-ley 2150 de 1995, de conformidad con las normas y procedimientos establecidos en el decreto reglamentario especial que sobre avalúos expida el gobierno.

El valor comercial se determinará teniendo en cuenta la reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la oferta de compra en relación con el inmueble a adquirir, su destinación económica, el daño emergente y el lucro cesante.

El daño emergente incluirá el valor del inmueble y el lucro cesante se calculará según los rendi-

mientos reales del inmueble al momento de la adquisición y hasta por un término de seis (6) meses.

Artículo 37. Para el desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte tienen facultades para imponer servidumbres, mediante acto administrativo, la Nación a través de los jefes de las entidades de dicho orden y las entidades territoriales, a través de los gobernadores y alcaldes, según la infraestructura a su cargo.

El Ministerio de Transporte impondrá servidumbres para la ejecución de los proyectos de infraestructura de transporte a cargo de los departamentos, cuando se afecten predios que se encuentren ubicados en más de uno de ellos. Asimismo, el gobernador del departamento impondrá servidumbres en los proyectos de infraestructura de transporte a cargo de los municipios cuando se afecten predios que se encuentren ubicados en más de un municipio.

En los proyectos a cargo de la Nación, esta podrá imponer servidumbres en todo el territorio nacional.

Para efectos de lo previsto en este artículo, se deberá agotar una etapa de negociación directa en un plazo máximo de treinta (30) días calendario. En caso de no lograrse acuerdo se procederá a la imposición de servidumbre por vía administrativa. El Gobierno Nacional expedirá la reglamentación correspondiente con el fin de definir los términos en que se deberán surtir estas etapas.

Parágrafo 1°. El Ministro de Transporte podrá delegar esta facultad.

Parágrafo 2°. Lo dispuesto en este artículo será aplicable a la gestión predial necesaria para la ejecución de proyectos de infraestructura de servicios públicos.

## CAPÍTULO II

### Gestión ambiental

Artículo 38. Los proyectos de infraestructura de transporte deberán incluir la variable ambiental, en sus diferentes fases de estudios de ingeniería, prefactibilidad, factibilidad o estudios definitivos, para aplicarla en su ejecución.

Para el efecto, en desarrollo y plena observancia de los principios y disposiciones constitucionales que protegen el medio ambiente, las fuentes hídricas y los recursos naturales, la autoridad ambiental expedirá los términos de referencia integrales, manuales y guías para proyectos de infraestructura de transporte, en un término máximo de sesenta (60) días calendario, a partir de la promulgación de la presente ley.

La entidad o el responsable del diseño están obligados a adelantar con carácter de insumo y fundamento indispensable para gestionar y obtener la Licencia Ambiental, los estudios de Diagnóstico Ambiental de Alternativas o el instrumento georreferenciado que determine la autoridad ambiental, cuando a ello haya lugar, en Fase de Factibilidad.

A partir del tercer año siguiente a la promulgación de la ley, la entidad o el responsable del diseño están obligados a adelantar el Estudio de Impacto Ambiental cuando a ello haya lugar, en Fase de Factibilidad y obtener la Licencia Ambiental del proyecto antes del acto de apertura del proceso de selección para la construcción del proyecto de infraestructura de transporte.

Parágrafo. En todo caso, el proceso de licenciamiento ambiental podrá iniciarse con estudios de factibilidad, y con base en ellos la autoridad ambiental deberá realizar el estudio correspondiente y adoptar la decisión respectiva. Lo anterior sin perjuicio de la información adicional que de manera excepcional podrá solicitar la autoridad ambiental para tomar la decisión correspondiente.

Artículo 39. La gestión para la obtención de la Licencia Ambiental, con fundamento en los estudios a los que se refiere el artículo anterior, podrá adelantarse por la entidad pública, el concesionario y/o contratista. La responsabilidad de gestión y obtención de la Licencia Ambiental deberá pactarse en el respectivo contrato.

El retardo injustificado por parte de la autoridad ambiental es causal de mala conducta sancionable disciplinariamente, sin perjuicio de las demás responsabilidades en que pueda incurrir el funcionario responsable.

Parágrafo. En todo caso a partir del tercer año de promulgación de la ley, la responsabilidad de gestión y obtención de la Licencia Ambiental será de la entidad pública responsable del proyecto.

Artículo 40. *Cambios menores en licencias ambientales.* Las obras menores o ajustes normales de la actividad licenciada, podrán ejecutarse, previo aviso a la autoridad ambiental, sin la necesidad de adelantar el trámite para el procedimiento de modificación de la licencia ambiental y/o autorización, teniendo en cuenta para ello el listado previsto en la reglamentación correspondiente.

El Gobierno Nacional, que para estos efectos se entiende conformado por los Ministerios de Transporte y Ambiente, previo concepto de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, reglamentará en un término máximo de ciento veinte (120) días calendario el listado de cambios menores o ajustes normales en proyectos de infraestructura de transporte, para el debido cumplimiento de la presente disposición.

Artículo 41. *Nuevas fuentes de materiales.* Cuando durante la ejecución de un proyecto de infraestructura de transporte se identifiquen nuevas fuentes de materiales, previa solicitud del responsable contractual, se adelantará ante la Autoridad Ambiental una solicitud de modificación de Licencia Ambiental exclusiva para la inclusión de nuevas fuentes de materiales en la licencia ambiental. Este trámite no podrá ser superior a treinta (30) días calendario contados a partir del radicado de la solicitud.

El retardo injustificado por parte de la autoridad ambiental es causal de mala conducta sancionable disciplinariamente, sin perjuicio de las demás responsabilidades en que pueda incurrir el funcionario responsable.

Artículo 42. *Obras de emergencia.* Declarada por el Gobierno Nacional la existencia de una emergencia que afecte gravemente un proyecto de infraestructura de transporte, la entidad competente procederá a solicitar a la autoridad ambiental competente el pronunciamiento sobre la necesidad o no de obtener licencia, permisos o autorizaciones ambientales. La autoridad sin perjuicio de las medidas de manejo ambiental que ordene adoptar, deberá responder, mediante oficio, de manera inmediata.

Artículo 43. Los siguientes proyectos de infraestructura de transporte no requerirán licencia ambiental:

- a) Proyectos de mantenimiento;
- b) Proyectos de rehabilitación;
- c) Proyectos de mejoramiento.

El Gobierno Nacional, que para estos efectos se entiende conformado por los Ministerios de Transporte y Ambiente, previo concepto de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, reglamentará en un término máximo de noventa 90 días calendario, el listado de actividades de mejoramiento en proyectos de infraestructura, para el debido cumplimiento de la presente disposición.

Parágrafo. En el evento que el mejoramiento requiera permisos o autorizaciones ambientales, deberá tramitarlos y obtenerlos, cuando a ello haya lugar.

Artículo 44. Para la elaboración de los estudios ambientales requeridos para gestionar, obtener y modificar la Licencia Ambiental de proyectos de infraestructura de transporte, se entenderá que el permiso de recolección de especímenes silvestres de la diversidad biológica, como todos los demás permisos, está incluido dentro de la licencia ambiental.

### CAPÍTULO III

#### **Activos y redes de servicios públicos, tic y de la industria del petróleo, entre otros**

Artículo 45. *Ámbito de aplicación.* El presente capítulo es aplicable al traslado o reubicación de redes y activos de servicios públicos, de telecomunicaciones y de la industria del petróleo, instaladas en predios requeridos para el desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte y en las fajas de retiro obligatorio, inclusive con anterioridad a la vigencia de la Ley 1228 de 2008.

Asimismo, es aplicable para el otorgamiento de permisos de instalación de nuevas redes de manera coordinada con los trazados y proyecciones de los proyectos de infraestructura de transporte, las cuales en ningún caso podrán ser oponibles para las expansiones futuras.

Igualmente es aplicable para las redes que se encuentren instaladas previamente sobre nuevos trazados de proyectos de infraestructura de transporte.

Artículo 46. *Formulación y ejecución de proyectos de infraestructura de transporte que involucren el traslado o reubicación de redes.* Las entidades públicas o personas de derecho privado responsables de formular y ejecutar proyectos de infraestructura de transporte deberán analizar, en cada caso lo siguiente:

1. La pertinencia de trasladar o reubicar las redes y activos de servicios públicos, de la industria del Petróleo o de telecomunicaciones como consecuencia del desarrollo de estos proyectos o de conservar o modificar la ubicación del proyecto de infraestructura.

2. Las condiciones técnicas, legales y financieras bajo las cuales se efectuará dicho traslado o reubicación.

3. La existencia de convenios o acuerdos para traslado o reubicación de redes y activos con prestadores de servicios públicos o proveedores de redes, activos y servicios de telecomunicaciones o de la Industria del Petróleo.

Realizado el anterior análisis, las entidades públicas o personas de derecho privado responsables de formular y ejecutar proyectos de infraestructura de transporte podrán:

a) Aplicar el convenio o acuerdo vigente para realizar el traslado o reubicación de redes y activos;

b) Celebrar los convenios o acuerdos necesarios para establecer o definir las condiciones para realizar el traslado o reubicación de redes y activos, o

c) De no lograr ningún acuerdo, se deberá adelantar el procedimiento para la reubicación o traslado de redes y activos de que trata el artículo siguiente, a partir de su numeral 4.

Artículo 47. *Procedimiento para la reubicación o traslado de activos y redes.* Cuando una entidad pública responsable de un proyecto de infraestructura de transporte identifique la necesidad de trasladar redes de servicios públicos, de la industria del petróleo, entre otros, o de telecomunicaciones, entre otros, deberá:

1. Enviar comunicación escrita al prestador y operador de servicios públicos o proveedor de redes, activos y servicios de telecomunicaciones o de la Industria del Petróleo, entre otros, indicándole la ubicación del proyecto de infraestructura de transporte y demás información disponible que se requiera para identificar la(s) red(es) y activo(s) a reubicar o trasladar.

2. Informarle al prestador y operador del servicio sobre la existencia de convenios, contratos o cualquier acuerdo de voluntades en virtud de los cuales la entidad pública responsable del proyecto de infraestructura de transporte y el prestador y/u operador de servicios públicos, de telecomunica-

ciones o de la Industria del Petróleo, entre otros, hayan definido sus derechos y obligaciones relacionadas con el traslado o reubicación de redes y activos.

3. El prestador y/u operadores de servicios públicos o proveedor de redes, activos y servicios de telecomunicaciones o de la Industria del Petróleo, entre otros, atenderá la comunicación indicada en el numeral primero del presente artículo dentro de los noventa (90) días calendario a su recibo, informando por escrito:

i) Tipología y caracterización de la red o activo según el servicio al que corresponda;

ii) Inventario de elementos que conforman la red o activo objeto de traslado o reubicación y dimensionamiento, según aplique;

iii) Los permisos, autorizaciones o licencias concedidas al prestador y/u operador de servicios públicos o proveedor de redes, activos y servicios de TIC o de la Industria del Petróleo, para la instalación de la red o activo;

iv) El momento en el cual fueron instaladas las redes o activos objeto de traslado, adecuación, protección o reubicación;

v) La vida útil técnica remanente de los activos que conforman la red, de conformidad con los rangos o parámetros previstos en la regulación sectorial expedida por la comisión de regulación y el Ministerio de Minas y Energía en materia de hidrocarburos, o en su defecto, su valor contable, en caso de no existir regulación al respecto;

vi) El análisis y cuantificación de los costos asociados al traslado o reubicación de la red o activo;

vii) La propuesta de asunción de dichos costos, de conformidad con los criterios establecidos en la presente ley, y

viii) Los acuerdos de confidencialidad que haya lugar a suscribir entre el solicitante, el prestador u operador del servicio, de conformidad con la información entregada en cada caso.

Con dicha información, la entidad pública responsable dará aplicación al convenio o acuerdo vigente para realizar el traslado o reubicación de redes y activos o podrá celebrar los convenios o acuerdos necesarios para establecer o definir las condiciones para realizar el traslado o reubicación de redes y activos, de lo contrario se procederá como a continuación se indica:

4. Presentada la propuesta de costos del traslado o reubicación de la red por el prestador y/u operador de servicios públicos o de telecomunicaciones o de la Industria del Petróleo, entre otros, la entidad pública responsable del proyecto de infraestructura de transporte manifestará su conformidad sobre la misma, o en su defecto, efectuará una nueva propuesta de asunción de costos, dentro de los (30) días calendario, siguientes a su recibo.

5. Cuando a ello hubiere lugar, el prestador y/u operador de servicios públicos o de telecomunica-

ciones o de la Industria del Petróleo, manifestará su conformidad o disconformidad sobre la nueva propuesta de asunción de costos, dentro de los quince (15) días calendario siguientes a su recibo.

6. De no llegarse a un acuerdo dentro del plazo establecido en los numerales anteriores, la entidad pública responsable del proyecto de infraestructura de transporte, el prestador y/u operador de servicios públicos o proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones o de la Industria del Petróleo, deberán acudir, para los fines previstos en el numeral siguiente, a la Comisión de Regulación correspondiente o al Ministerio de Minas y Energía en materia de hidrocarburos, dentro de los 10 días calendario siguientes a la manifestación a que se refiere el numeral anterior.

7. Las Comisiones de Regulación o el Ministerio de Minas y Energía en materia de hidrocarburos, con base en los antecedentes de la actuación administrativa y las visitas a que haya lugar, decidirán en un plazo máximo de 30 días calendario el valor de los activos objeto de traslado, los costos asociados al mismo y los tiempos del traslado.

Parágrafo 1°. El inicio de la ejecución de las obras de traslado o reubicación de las redes y activos quedará sujeto al otorgamiento de los permisos, autorizaciones y/o licencias pertinentes a fin de no afectar la continuidad del servicio público respectivo, los cuales deberán ser tramitados ante las autoridades competentes por el respectivo prestador y/u operador de servicios públicos o proveedor de redes, activos y servicios de telecomunicaciones o de la Industria del Petróleo, entre otros.

Parágrafo 2°. Cuando una persona natural o jurídica en desarrollo de un proyecto de asociación público privada requiera esta información en etapa de estudios de ingeniería de factibilidad, deberá elevar solicitud a la entidad pública responsable del proyecto de infraestructura de transporte, fundamentando la necesidad.

Revisada la solicitud, la entidad pública solicitará la información de manera directa al prestador y operador del servicio, en un plazo máximo de 15 días calendario. La información suministrada será recibida como confidencial y bajo reserva.

Parágrafo 3°. El presente procedimiento será aplicable para los proyectos de infraestructura en ejecución y los que se desarrollen con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 48. *Criterios para la determinación del valor de la red objeto de traslado o reubicación.* Para efectos de la determinación del valor de la red objeto de traslado o reubicación, se aplicará la regulación sectorial vigente.

En caso de no existir, se tomará el valor de la infraestructura actual teniendo en consideración la vida útil remanente de la red y su depreciación. La vida útil de los activos que conforman la red deberá coincidir con la determinada para efectos contables.

En todo caso no se podrá solicitar u obtener remuneración alguna por costos que han sido recuperados o que se encuentren previstos dentro de la regulación sectorial vigente.

Artículo 49. *Asignación de los costos de traslado o reubicación de activos y redes.* Para efecto de determinar la asunción de los costos derivados del traslado o reubicación de redes y activos de servicios públicos y telecomunicaciones o de la industria del petróleo, entre otros, con ocasión del desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

1. Si la obra de infraestructura de transporte se superpone sobre una red o activo de servicios públicos, de telecomunicaciones o de la Industria del Petróleo, entre otros, existente, la entidad pública responsable del proyecto de infraestructura de transporte deberá reconocer, cuando a ello hubiere lugar, el costo del traslado y el valor de la infraestructura actual, de conformidad con lo que en cada caso técnica o tecnológicamente se requiera.

2. Si las redes y activos de servicios públicos, de telecomunicaciones o de la Industria del Petróleo, se encuentran ubicadas en las fajas de retiro vial como consecuencia de una servidumbre, la entidad pública responsable del proyecto de infraestructura de transporte, deberá reconocer el costo del traslado y el valor de la infraestructura existente, de conformidad con lo que en cada caso técnica o tecnológicamente se requiera.

3. Si las redes y activos de servicios públicos, de telecomunicaciones o de la Industria del Petróleo, entre otros, se encuentran ubicadas en las fajas de retiro, cuya titularidad radique en el Ministerio de Transporte o en alguna de sus entidades adscritas o vinculadas, y el permiso se haya otorgado bajo la condición de su retiro ante la necesidad de ampliar la infraestructura de transporte existente, las empresas de servicios públicos, de telecomunicaciones o de la Industria del Petróleo, deberán por su cuenta y riesgo proceder al traslado o reubicación de las redes existentes.

En caso de que dichas empresas no efectúen el referido traslado o reubicación después de transcurridos sesenta (60) días calendario de haberse efectuado la correspondiente solicitud, la entidad responsable del proyecto de infraestructura de transporte podrá llevar a cabo su traslado, sin perjuicio de que repita ante el responsable de la red por los valores correspondientes.

4. Si las redes y activos de servicios públicos, de telecomunicaciones o de la Industria del Petróleo, entre otros, se encuentran ubicadas en las fajas de retiro vial, cuya titularidad radique en el Ministerio de Transporte o en alguna de sus entidades adscritas o vinculadas, y haya sido otorgado permiso de instalación no condicionado antes de la entrada en vigencia de la Ley 1228 de 2008 o la norma que la modifique o sustituya, la entidad pública responsable del proyecto de infraestructura de transporte deberá reconocer el costo del trasla-

do y el valor de la infraestructura, de conformidad con lo que en cada caso técnica o tecnológicamente se requiera.

Parágrafo. En todo caso, el prestador y/u operador de servicios públicos o proveedor de redes, activos o servicios de comunicaciones o de la Industria del Petróleo, será el responsable del diseño, construcción, montaje y puesta en servicio de la(s) red(es) y activo(s) reubicado(s).

La entidad pública responsable del proyecto de infraestructura de transporte entregará los recursos que le corresponda de acuerdo a los costos que deba asumir por dicho traslado o reubicación.

Artículo 50. *Solicitud de inclusión de los costos de protección, adecuación traslado o reubicación.* Sin perjuicio de la iniciación de las obras de traslado o reubicación de redes y activos de servicios públicos, cuando por virtud de lo establecido en las Leyes 142 de 1994 y 1341 de 2009 y el Decreto-ley 1056 de 1953 y sus respectivas normas reglamentarias las tarifas de los servicios públicos o de servicios de telecomunicaciones o de la Industria de Petróleo, entre otros, se encuentren sujetas a regulación por parte de la Comisión de Regulación correspondiente o del Ministerio de Minas y Energía, y para garantizar el cumplimiento del criterio de suficiencia financiera, el prestador, operador, o proveedor de redes y servicios públicos, de telecomunicaciones o de la Industria del Petróleo que deba asumir costos de traslado o reubicación de redes y activos y asumir costos de servidumbres, podrá presentar ante la Comisión de Regulación respectiva o ante el Ministerio de Minas y Energía, en materia de hidrocarburos, una solicitud de inclusión en la tarifa de los costos no cubiertos con otras fuentes por dichos conceptos.

Si por el contrario, el valor de trasladar, reubicar y/o la imposición de servidumbres ha sido base para la determinación de las tarifas de los respectivos servicios, el propietario de la red y activo deberá aportar para dichos conceptos, el valor equivalente utilizado como base en la regulación, incluyendo su actualización por inflación y la remuneración de dicho costo con base en la tasa de descuento utilizada por la regulación desde el momento real o estimado de instalación de dicha red.

Cuando las redes y activos no pertenezcan a un servicio o actividad complementaria que se encuentre bajo un esquema de libertad regulada, el prestador u operador de servicios públicos o proveedores de redes, activos o servicios de telecomunicaciones o de la Industria del Petróleo, según el caso, deberá aportar para el traslado el valor equivalente al costo estimado de las servidumbres en concordancia con los valores del mercado del sector, incluyendo su actualización por inflación.

Artículo 51. *Contratos de aporte reembolsable para el traslado o reubicación de redes.* El Instituto Nacional de Vías (Invías), la Agencia Nacional de Infraestructura, la Unidad Administrativa Es-

pecial de Aeronáutica Civil (Aerocivil), Cormagdalena y demás autoridades del orden nacional o territorial que tengan a su cargo la ejecución de proyectos de infraestructura de transporte, podrán celebrar contratos de aporte reembolsable con los prestadores y operadores de servicios públicos o proveedores de redes, activos y servicios de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) o de la Industria del Petróleo, entre otros, responsables del traslado o la reubicación de redes para el desarrollo de obras de infraestructura de transporte, mediante los cuales la entidad pública aportará, en calidad de crédito reembolsable, los recursos requeridos para las obras de traslado o reubicación reconocidos tarifariamente.

La tasa de interés aplicable al citado crédito no podrá ser inferior a la que ha establecido la Comisión de Regulación o el Ministerio de Minas y Energía en materia de hidrocarburos, para determinar la tarifa regulada como remuneración a las inversiones del prestador y operador de servicios públicos o del proveedor de redes y servicios de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), o de la Industria del Petróleo y el término para la cancelación total del crédito no podrá ser superior al previsto para la recuperación de dichas inversiones por el traslado o la reubicación de las redes por vía de tarifas.

**Artículo 52. *Suspensión en interés del servicio.*** Cuando por efecto del traslado de las redes y activos de servicios públicos, servicios de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) o de la Industria del Petróleo, entre otros, a las cuales hace referencia el presente capítulo, sea necesario suspender la prestación del servicio público o afecte las condiciones de continuidad del servicio, la responsabilidad derivada de la suspensión no será imputable al prestador de servicios públicos o al proveedor de redes, activos y servicios de telecomunicaciones o de la Industria del Petróleo, entre otros, ni afectará los indicadores de calidad definidos en la regulación sectorial vigente, ni se considerará falla en la prestación del servicio.

Lo anterior sin perjuicio de la aplicación de la normatividad de protección al usuario relativa a interrupciones programadas de los servicios que resulten afectados.

**Artículo 53.** En los proyectos para la construcción, ampliación, rehabilitación y apertura de nuevos tramos de infraestructura de transporte, podrá preverse la incorporación de infraestructura para el despliegue de redes públicas de tecnologías de la información y las comunicaciones o de elementos que soporten el despliegue de dichas redes, previa solicitud del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o quien haga sus veces.

Para estos efectos, los proveedores de Redes y Servicios podrán solicitar a las entidades estructuradoras de proyectos de infraestructura de transporte información sobre los proyectos en etapa de estructuración, con el objeto de manifestar su inte-

rés al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, de acuerdo con las necesidades de telecomunicaciones.

La financiación del costo de construcción de la infraestructura para el despliegue de las redes públicas de TIC y su mantenimiento estarán a cargo de los proveedores de estos bienes y servicios y/o del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para lo cual se realizarán los convenios y apropiaciones presupuestales correspondientes.

**Artículo 54. *Reubicación de redes y activos.*** Cuando por motivo de la implementación de proyectos de infraestructura de transporte se requiera trasladar o reubicar redes y activos de servicios públicos y actividades complementarias, o de telecomunicaciones o de hidrocarburos, entre otros, se deben integrar a los corredores y redes existentes cumpliendo con la normatividad vigente para lograr la optimización de la ocupación física del terreno y del espacio aéreo, en la medida de lo técnicamente posible.

**Artículo 55.** Modifíquese el parágrafo 2° del artículo 1° de la Ley 1228 de 2008, el cual quedará así: El ancho de la franja o retiro que en el artículo 2° de la Ley 1228 de 2008 se determina para cada una de las anteriores categorías de vías, constituye zonas de reserva o de exclusión para carreteras, y por lo tanto se prohíbe realizar cualquier tipo de construcción o mejora en las mencionadas zonas, salvo aquellas que se encuentren concebidas integralmente en el proyecto de infraestructura de transporte como despliegue de redes de servicios públicos, telecomunicaciones o hidrocarburos.

La entidad estructuradora del proyecto de infraestructura de transporte, previa solicitud del competente, revisará la conveniencia técnica, tecnológica, legal y financiera de la instalación de estas redes y aprobará su instalación.

La instalación de redes públicas en el ancho de la franja o retiro, en ningún caso podrá impedir u obstaculizar la ampliación o expansión de la infraestructura de transporte.

Para los efectos de lo previsto en este parágrafo, se entienden como construcciones o mejoras todas las actividades de construcción de nuevas edificaciones o de edificaciones existentes, que requieran licencia de construcción y sus modalidades en los términos previstos en las normas vigentes sobre la materia.

Sin perjuicio de lo previsto en la normatividad vigente para el otorgamiento de licencias ambientales, licencias de intervención y ocupación del espacio público y demás permisos y autorizaciones por parte de las autoridades correspondientes, la entidad pública que tenga a cargo la vía dentro de la zona de exclusión de que trata el artículo 2° de la Ley 1228 de 2008 para otorgar permisos para la construcción de accesos, instalación de tuberías, redes de servicios públicos, canalizaciones, ductos, obras destinadas a seguridad vial, traslado de postes, transporte de hidrocarburos o cruces de re-

des eléctricas de alta, media o baja tensión, deberá establecer los requisitos que debe cumplir el interesado en el trámite.

#### CAPÍTULO IV

##### Permisos mineros

Artículo 56. De conformidad con la reglamentación en materia de uso, tarifas y capacidad que para el efecto expidan las autoridades competentes, las obras de infraestructura de transporte realizadas por los titulares mineros que hayan sido incluidas en los programas de trabajos y obras o instrumentos similares presentados a la autoridad minera, deberán cumplir la función social de acceso, de carga y/o pasajeros, a los terceros que requieran utilizarla. Estas obras revertirán gratuitamente a favor del Estado en todos los casos de terminación del contrato de concesión minera, conforme con las disposiciones del Código de Minas.

Artículo 57. La autoridad competente deberá informar a la autoridad minera o quien haga sus veces, los trazados y ubicación de los proyectos de infraestructura de transporte, una vez aprobados, así como las fuentes de materiales que se identifiquen por el responsable del proyecto, necesarias para la ejecución del proyecto de infraestructura de transporte, con el fin de que las áreas ubicadas en dicho trazado y las fuentes de materiales identificadas sean incluidas en el Catastro Minero Colombiano y de este modo sean declaradas como zonas de minería restringida y en las mismas, sólo sea posible efectuar explotación minera para el proyecto de infraestructura de transporte.

Parágrafo. El Ministerio de Transporte reglamentará los procedimientos administrativos, así como los tiempos y formatos que deben observarse y tramitarse para allegar esta información, en un plazo no mayor a ciento veinte (120) días calendario.

Artículo 58. *Autorización temporal.* El Ministerio de Transporte de común acuerdo con el Ministerio de Minas, establecerán la reglamentación de las Autorizaciones Temporales para la utilización de materiales de construcción que se necesiten exclusivamente para proyectos de infraestructura de transporte.

Las entidades públicas, entidades territoriales, empresas y los contratistas que se propongan adelantar la construcción, reparación, mantenimiento o mejora de una vía pública nacional, departamental o municipal, o la realización de un proyecto de infraestructura de transporte declarado de interés público por parte del Gobierno Nacional, podrán con sujeción a las normas ambientales, solicitar a la autoridad minera autorización temporal e intransferible para tomar de los predios rurales, vecinos o aledaños a la obra, los materiales de construcción que necesiten exclusivamente para su ejecución, quienes deberán presentar un plan de mitigación ambiental que vaya sujeto a un término en la decisión de la autoridad ambiental.

Artículo 59. *Sobre los corredores viales establecidos que conforman la Red Vial Nacional, la autoridad minera no podrá otorgar derechos mineros.* El Ministerio del Transporte delimitará los corredores existentes y/o necesarios.

Lo anterior, sin perjuicio de las restricciones a la actividad minera previstas en el artículo 35 del Código de Minas y en la presente ley.

En el evento que un proyecto de infraestructura de transporte declarado de interés público, interfiera total o parcialmente con el ejercicio de los derechos otorgados previamente a un titular minero, este título no será oponible para el desarrollo del proyecto. El proyecto de infraestructura de transporte podrá ser suspendido por un término de treinta (30) días calendario, por parte de la autoridad encargada de adelantar el proyecto de infraestructura de transporte, con el fin de que se llegue a un acuerdo en el monto a reconocer para indemnizar al titular minero, por los eventuales derechos económicos de los cuales sea beneficiario y se prueben afectados, teniendo en cuenta la etapa en la que se encuentre el proyecto minero.

En caso de que no se logre acuerdo entre el titular del proyecto de infraestructura de transporte y el titular minero, dentro del término establecido en el párrafo anterior, se reanudará la ejecución del proyecto de infraestructura de transporte.

En consecuencia, la autoridad encargada de adelantar el proyecto de infraestructura de transporte y la autoridad minera designarán peritos con el fin de determinar el valor a indemnizar al minero tradicional, de conformidad con lo establecido en el artículo 1° del Decreto número 0933 del 9 de mayo de 2013, que haya sido debidamente formalizado mediante un contrato de concesión minera.

En los demás títulos mineros, las partes podrán acudir a un Tribunal de Arbitramento que resolverá las diferencias entre el titular del proyecto de infraestructura de transporte y el titular minero. En la designación de los árbitros y en el procedimiento arbitral se aplicará la Ley 1563 de 2012 y las normas que lo adicionen o reformen.

Las indemnizaciones a que haya lugar serán asumidas por el proyecto de infraestructura de transporte, para lo cual se realizarán las apropiaciones presupuestales correspondientes.

El Gobierno Nacional establecerá la forma en la que se desarrollarán dichos procedimientos.

Artículo 60. *Derecho de preferencia de acceso a puertos marítimos para los hidrocarburos del Estado.* Se establece un derecho de preferencia de acceso a todos los puertos marítimos de uso público y privado existentes que cuenten con las facilidades para la importación y exportación de hidrocarburos del Estado. Este derecho de preferencia consiste en garantizar de manera prioritaria el acceso y uso del 20% de la capacidad portuaria instalada y otorgar un derecho de atención prioritaria para prestar servicios portuarios cuando la carga a transportar sean hidrocarburos de propie-

dad del Estado, previa solicitud por parte del Estado, con una antelación no mayor a siete (7) días calendario.

De la misma manera, en los nuevos contratos de concesión portuaria se entiende pactado el derecho de preferencia de acceso para los hidrocarburos del Estado, en los mismos términos del inciso anterior.

Este derecho se consagra a favor de la entidad estatal encargada de la administración de los recursos hidrocarburíferos de la Nación, o a quien esta designe.

Las tarifas para el acceso, las condiciones técnicas y de seguridad necesarias que permitan hacer uso de la infraestructura de transporte instalada para la importación y exportación de hidrocarburos del Estado y las condiciones para el uso preferente de la capacidad portuaria para los hidrocarburos del Estado a que se refiere este artículo, se determinarán por la autoridad competente.

## TÍTULO V

### DISPOSICIONES FINALES

Artículo 61. El Gobierno Nacional establecerá la organización administrativa requerida para implementar una ventanilla única o un centro de servicios especializado para adelantar todos los trámites, autorizaciones y permisos relacionados con la estructuración, planeación, contratación y ejecución de proyectos de infraestructura de transporte.

Para el funcionamiento de la ventanilla única o centro de servicios especializado, el Gobierno Nacional desarrollará un sistema único de información que permita la gestión y el seguimiento integrado de todas las actuaciones administrativas que se adelanten.

Parágrafo. Las entidades y organismos deberán adecuar sus procedimientos y sistemas existentes para garantizar la integración en la ventanilla única que mediante esta ley se ordena.

Artículo 62. En caso de emergencia, desastre o calamidad pública, alteración del orden público o por razones de seguridad vial, la infraestructura de propiedad privada destinada al transporte, tal como: vías carreteras o férreas, aeródromos y puertos marítimos o fluviales, así como los elementos, equipos y maquinaria privados, podrán ser utilizados por las autoridades públicas, por quienes presten un servicio de transporte público, así como por cualquier vehículo, nave o aeronave.

Asimismo, en caso de alteraciones al orden público, calamidad pública, desastre, emergencia o por razones de seguridad vial, la infraestructura de transporte incluyendo equipos y maquinaria deberán ser puesta a disposición de la Policía Nacional y la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre o quien haga sus veces, con el fin de conjurar la situación y restablecer el orden y la seguridad nacional.

Los reconocimientos económicos que deban efectuarse en favor de los privados por la utiliza-

ción de la infraestructura, equipos o maquinaria, será determinada a precios del mercado de común acuerdo, o por un tercero designado por las partes, con posterioridad a la superación del estado de emergencia, desastre o calamidad pública o alteración del orden público, etc.

En estos casos, el Director de la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional (DI-TRA), o quien haga sus veces, con el propósito de contribuir al restablecimiento del orden y seguridad nacional, podrá autorizar, excepcional y temporalmente, el levantamiento del cobro de peajes en las zonas afectadas por las alteraciones antes indicadas.

Bajo las mismas circunstancias, los contratistas de infraestructura de transporte estarán obligados a permitir que la ejecución de las obras destinadas a conjurar la circunstancia se realicen directamente por la contratante, o por terceros contratados para tal fin.

Artículo 63. En caso de contradicción entre la presente norma y otra de igual jerarquía, prevalecerán las disposiciones que se adoptan mediante la presente ley, por ser una norma especial para la infraestructura de transporte.

Artículo 64. El Gobierno Nacional adoptará las medidas necesarias para garantizar que en el Secop se lleve a cabo el registro de iniciativas de asociación público privadas, sus procesos de selección y los contratos desarrollados bajo esquemas de asociaciones públicos privadas que tengan por objeto el desarrollo de proyectos de infraestructura del transporte.

Artículo 65. Se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses para:

1. Crear la Unidad de Planeación del Sector de Infraestructura de Transporte como una Unidad Administrativa Especial, con independencia administrativa, técnica y patrimonial, con personería jurídica adscrita al Ministerio de Transporte, la cual tendrá un régimen especial en materia de contratación.

La Unidad de Planeación del Sector Transporte tendrá por objetivo planear en forma integral, indicativa, permanente y coordinada con las entidades y organismos del sector transporte, todo lo relativo a los proyectos de infraestructura del transporte a cargo de la Nación, así como coordinar con las entidades territoriales los proyectos de infraestructura del transporte a cargo de estas entidades. Igualmente, tendrá a su cargo la consolidación y divulgación de la información de los proyectos de infraestructura del transporte del sector y el registro de los operadores del sector.

2. Crear la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte como una Unidad Administrativa Especial, con independencia administrativa, técnica y patrimonial, con personería jurídica adscrita al Ministerio de Transporte, la cual tendrá como misión reglamentar, regular e integrar la

normatividad del sector, así como regular, promover y proteger la competencia del sector, evitar los monopolios y la posición dominante en los proyectos de infraestructura de transporte y definir la disponibilidad, los niveles de servicio, estándares de calidad, garantía de continuidad del servicio de transporte y los proyectos de infraestructura del sector, fijar las tarifas de las actividades reguladas y los topes máximos de actividades no-reguladas del sector transporte, servir de instancia de resolución de conflictos entre los distintos actores del sector transporte. Quedará exceptuada de la competencia de la Comisión, la regulación del modo aéreo.

**Artículo 66.** Para disminuir los costos de construcción, mantenimiento y rehabilitación que se generan en los casos identificados como de alta vulnerabilidad y de emergencia, el Ministerio de Transporte podrá determinar a través de la UPRA, teniendo en cuenta lo dispuesto en la Ley 1551 de 2012, y/o del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, los cambios en el uso del suelo que sean requeridos en los instrumentos de ordenamiento territorial para asegurar la estabilidad del suelo y el equilibrio ecológico necesario para evitar impactos financieros negativos en el costo de la infraestructura de transporte.

Para estos casos, el Gobierno Nacional desarrollará los mecanismos de compensación financiera por las restricciones al uso que se impongan y permitan su efectivo reconocimiento al titular afectado.

**Artículo 67.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga el artículo 32 de la Ley 105 de 1993, el artículo 83 de la Ley 1450 de 2011, párrafos 1° y 2° del artículo 87 de la Ley 1474 de 2011 y las demás disposiciones que le sean contrarias.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido al artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me

permite presentar el texto definitivo aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República el día 18 de junio de 2013, al proyecto de ley número 223 de 2013 Senado por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias, y de esta manera continúe su trámite legal y reglamentario en la honorable Cámara de Representantes.

*Eugenio Prieto Soto, Plinio Olano Becerra, Coordinadores Ponentes. Luis Fernando Duque, Jorge Eliécer Guevara, Mauricio Aguilar Hurtado, Jorge Pedraza Gutiérrez, Carlos Alberto Baena, Ponentes.*

El presente texto fue aprobado en Plenaria de Senado el 18 de junio de 2013 según texto propuesto para segundo debate con modificaciones.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 572 - Martes, 30 de julio de 2013

SENADO DE LA REPÚBLICA Págs.

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2013 Senado, por medio del cual se introduce un sistema mixto de representación en el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones..... 1

TEXTOS APROBADOS EN PLENARIA

Texto aprobado en sesión plenaria del Senado de la República el día 18 de junio de 2013 al Proyecto de ley número 223 de 2013 Senado, por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias. .... 20