



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - Nº 696 Bogotá, D. C., viernes, 14 de septiembre de 2018 EDICIÓN DE 29 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

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 063 DE 2018 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica parcialmente la
Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones.*

(LEY DE LENGUAJE CLARO)

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, me permito presentar el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley Estatutaria número 063 de 2018, *por medio de la cual se modifica parcialmente la ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones* (Ley de Lenguaje Claro).

ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 1º de agosto de 2018 y corresponde a una iniciativa de origen Congresional presentada por la honorable Representante Nubia López Morales. El día 28 de agosto de 2018 fue designado como Ponente el honorable Representante Julián Peinado Ramírez.

1. OBJETO DEL PROYECTO

La presente ley tiene por objeto modificar parcialmente la Ley 1712 de 2014 en busca de garantizar el derecho que tiene todo ciudadano colombiano a comprender la información pública y promover el uso y desarrollo de un lenguaje claro, comprensible y accesible en los textos legales y formales.

2. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley Estatutaria número 063 de 2018, *por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones* (Ley de Lenguaje Claro) a que se refiere la presente ponencia cumple con lo establecido en los artículos 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992.

Cumple además con los artículos 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política referentes a la Iniciativa Legislativa, formalidades de Publicidad, Unidad de Materia y título de la Ley. Así mismo con el artículo 150 de la Carta Política que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las leyes.

3. COMENTARIOS DEL PROYECTO DE LEY

Existe hoy una clara tendencia que busca restablecer la confianza en las instituciones públicas, por lo cual el enfoque se ha direccionado a mejorar la calidad del servicio a los ciudadanos. Uno de los mecanismos utilizados para ello es lo que hoy se conoce como manejo del *lenguaje claro* que busca fortalecer el acceso a la información pública, a los mecanismos de control social y la seguridad jurídica.

Sin duda la necesidad de establecer un *lenguaje claro* en el contenido de los textos que se utilizan en las entidades gubernamentales y no gubernamentales, tiene su origen en el mundo del derecho, en donde reina un conjunto de términos y silogismos difíciles de comprender para el ciudadano común, lo cual, condiciona al mismo a tener un conocimiento previo o a buscar ayudas en intermediarios que traduzcan lo que dichos textos expresan.

Los problemas que se vinculan a la expedición de textos con escritura poco entendible, dificulta la interacción entre el Estado y sus ciudadanos. Por ello es importante incorporar a la legislación actual principios que rijan la implementación de un lenguaje entendible para el ciudadano.

Montesquieu durante el siglo XVIII en su obra *L'Esprit des Lois* orientaba a los legisladores aduciendo que las leyes debían construirse en el lenguaje sencillo y en un párrafo describió la importancia de esto así: *“el estilo de las leyes debía ser sencillo, la expresión directa se entiende siempre mejor que la expresión redundante. Cuando el estilo de las leyes es ampuloso se considera como obras de ostentación. Es esencial que las palabras de las leyes susciten las mismas ideas en todos los hombres. Si la ley expresa las ideas con firmeza y claridad, no hay porque volver sobre ellas con expresiones vagas”* (2000, p. 399).

Por otra parte, el impacto positivo que tiene la utilización del lenguaje claro puede considerarse altamente beneficioso en el buen funcionamiento de las entidades y en el desarrollo de mejores comportamientos en la eficacia en la administración pública.

De esta forma, existe evidencia empírica de que la traducción de los documentos oficiales en un lenguaje más simple puede llegar a reducir un 68% la probabilidad de tener que interponer recursos de apelación o reposición que le cuestan al Estado entre \$1 y \$3 millones de pesos¹.

Así la construcción de normas y leyes debe hacerse de forma sencilla y comprensible, más aún los documentos que desarrollan e interpretan dichas leyes pues como establece el penalista Marqués de Beccaria *“cuanto mayor fuere el número de los que entendieren y tuvieran entre las manos el sacro código de las leyes, tanto menos frecuentes serán los delitos; porque no hay duda que la ignorancia y la incertidumbre ayudan a la elocuencia de las pasiones”* (1968; pp. 33-34).

Sin embargo, en el caso colombiano y según estadísticas del DNP, 9 de cada 10 colombianos creen que los funcionarios no hablan de forma clara, estadística que según encuestas realizadas por esta entidad concluyó que el lenguaje jurídico, técnico y enredado impide la comunicación entre los ciudadanos y los servidores públicos; como

consecuencia de ello se instauró un curso virtual sobre lenguaje claro dirigido a los funcionarios del país, al cual ya han asistido más de 25.000 funcionarios².

Hoy en día existen asociaciones que buscan que las personas tengan un mejor acceso a la información oficial. *Clarity International*, fundada en Reino Unido en 1983 ha configurado una red que reúne a más de 650 profesionales que promocionan la utilización del lenguaje claro en 50 países³.

Plain Language Association International, PLAIN, es otra asociación ubicada en Canadá que cuenta con miembros de 20 países y cuyo objetivo principal es aumentar el interés por la utilización del lenguaje claro.

Como experiencia internacional, el poder judicial chileno lanzó la propuesta interna de proyecto de “simplificación de resoluciones judiciales” que concluyó en la creación de una comisión permanente en la Corte Suprema. (Poblet, 2017). Así con la implementación de una ley fácil se crea una red a nivel nacional para impulsar la utilización del lenguaje claro.

Para el caso colombiano, en el año 2014, el DNP con el Programa Nacional de Servicio al Ciudadano (PNSC) inició la construcción de documentos técnicos como:

- La Guía de Lenguaje Claro (2015)
- Metodología de laboratorios de simplicidad que consiste en evaluaciones con la ciudadanía con el propósito de traducir en lenguaje claro escrito, verbal y corporal a los servidores públicos. (2016, 2017, 2018)
- Curso Virtual de Lenguaje Claro (2018); a la fecha han participado 25.300 servidores de 606 entidades del orden nacional y territorial.

4. NORMAS CONSTITUCIONALES O LEGALES QUE SOPORTAN EL PROYECTO DE LEY

El proyecto de reforma de ley que ahora se presenta y se pone a consideración del Congreso de la República de Colombia encuentra principalmente su fundamento constitucional en los siguientes artículos de la Carta Política.

Artículo 15. *Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.*

¹ En concepto enviado por la Dirección de Planeación Nacional se establece que existe evidencia sobre la efectividad de la utilización del lenguaje claro en los documentos públicos, en cuanto el Banco Interamericano de Desarrollo BID realizó una evaluación de impacto (2017-2018) en respuesta de una solicitud de revisión de avalúo de la Unidad Administrativa de Catastro Distrital, en la cual se demostró que la traducción a lenguaje claro de este documento disminuyó hasta un 68% la probabilidad de interponer recursos de reposición o apelación (cada uno cuesta entre \$1 y \$3 millones), lo que comprobó que el lenguaje claro tuvo un impacto positivo en la eficiencia administrativa.

² Arenas, Germán, Lenguaje Claro: Derecho a comprender la ley y la Justicia; 2018 p. 8.

³ Ibíd.

En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.

La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Solo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley.

Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley.

Artículo 20. *Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.*

Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad.

No habrá censura.

Artículo 23. *Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.*

Artículo 74. *Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley.*

El secreto profesional es inviolable.

Artículo 78: *La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.*

Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.

Así mismo, se soporta en el ya desarrollado derecho fundamental de acceso a la información (Ley 1712 de 2014) protegido a su vez por los artículos 13 de la Convención Americana, 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (Pacto de San José)

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. *Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*
2. *El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:*
 - a) *el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o*
 - b) *la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.*

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

Artículo 19

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Artículo 19

Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

1. *Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*
2. *El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:*
 - a) *Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;*
 - b) *La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.*

La Ley 1712 de 2014, revisada por su carácter estatutario a través de la Sentencia C-274 de 2013, fue declarada exequible por haber sido expedida conforme al procedimiento constitucional previsto.

Sobre las funciones que tiene el derecho de acceder a la información pública, la Corte manifiesta en dicha Sentencia que: *en primer lugar, el acceso a la información pública garantiza la participación democrática y el ejercicio de los derechos políticos; en segundo lugar, el acceso a la información pública cumple una función instrumental para el ejercicio de otros derechos constitucionales, ya que permite conocer las condiciones necesarias para su realización y para alcanzar fines constitucionalmente legítimos; y finalmente, el derecho a acceder a la información pública garantiza la transparencia de la gestión pública, y por lo tanto, se constituye en un mecanismo de control ciudadano de la actividad estatal.*

Pero, además, aclara nuestro tribunal constitucional que no basta con informar. Las obligaciones que se le imponen a los sujetos que deben brindar información deben hacer un esfuerzo, dice la sentencia, *en centralizar y unificar la información que sea de interés público reduciéndola a lenguaje sencillo y comprensible para los ciudadanos.*

Sobre el caso particular del artículo 8° de la Ley 1712 (criterio diferencial de accesibilidad para poblaciones específicas), destaca la Corte:

“dado que la publicidad de la información oficial es el principio general que rige en el Estado democrático colombiano, y que uno de los principios de esta ley estatutaria es la divulgación proactiva de la información pública, no resulta acorde con las normas constitucionales y las finalidades de la ley estatutaria, restringir la presentación de la información oficial en diversos idiomas y lenguas pertenecientes a poblaciones específicas de las comunidades étnicas y en formatos alternativos comprensibles para tales grupos, solo al evento en que se haya presentado solicitud de las autoridades de dichas comunidades, máxime cuando se está frente a sujetos de especial protección constitucional.

En este sentido, y puesto que la garantía más importante del adecuado funcionamiento del régimen constitucional está en la plena publicidad y transparencia de la gestión pública, y que la diversidad de idiomas y lenguas constituye una barrera para el acceso a la información pública y el consecuente ejercicio del derecho a la participación y demás derechos fundamentales que del mismo derivan, la Sala encuentra que los sujetos obligados tienen el deber constitucional de traducir la información pública en todos aquellos casos en que se presente la posible afectación de una o varias comunidades étnicas que no tienen la

posibilidad de comunicarse en castellano, lengua oficial de Colombia de acuerdo con el artículo 10 constitucional, aún en el evento en que no medie solicitud de la autoridad o autoridades correspondientes. Este deber se reafirma al consagrar la misma ley el principio de publicidad proactiva. (Subrayado fuera de texto).

De lo anterior se desprende la obligación particular y general de todos los sujetos obligados en la norma de imprimir en sus procesos de divulgación y publicidad de la información, un enfoque de lenguaje claro asociado con lo que recordaría la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República en su intervención: *lograr que las personas puedan disponer de la información sin la necesidad de que medie una petición, con información de calidad y un lenguaje accesible y de fácil comunicación.*

5. CONCEPTOS

5.1 CONCEPTO DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN DNP

El Departamento Nacional de Planeación resalta la importancia de este proyecto analizando las tendencias mundiales que en esta materia han tenido liderazgo, así, establece que desde hace más de 30 años se inicia un movimiento de lenguaje claro, el cual identificó complejidad en los documentos oficiales en el uso de elementos técnicos, jurídicos y administrativos.

De esta forma, resalta el DNP, que países como Canadá, México, Italia y Australia han diseñado guías y manuales con orientaciones para una escritura más simple y comprensible.

Cita como ejemplo Estados Unidos donde la ley de redacción simple “*Plain Writtin act*” entró en vigencia desde el año 2011.

La Unión Europea desde el año 2010 publicó un cuadernillo en las 23 lenguas con redacción simple y lanzó un programa piloto denominado “*International Consorcio for Clear Communication (ICClearl)*”.

Concluye el DNP sobre este proyecto de ley que el mismo “*podría constituir una herramienta por medio de la cual el Estado avanzaría significativamente hacia una comunicación más efectiva y útil para los colombianos, en la medida que la Guía Metodológica del Lenguaje Claro constituye un marco de referencia en el ejercicio de capacitación a los múltiples actores y en el marco de la autonomía y experticia de cada entidad pública, de igual forma, se reconoce que el lenguaje simple permite el empoderamiento de la ciudadanía, mejora los accesos a la información clara y toma de decisiones individuales*”, facilita

una mayor autonomía y participación en el ejercicio de sus derechos, generando certidumbre sobre las condiciones de tiempo, modo y lugar en las que pueden solucionar inquietudes, gestionar sus trámites y entender de primera mano la información de su interés o lo que quiere transmitir la administración”.

5.2 CONCEPTO UNIVERSIDAD EAFIT

La Escuela de Derecho de la Universidad (EAFIT), en carta enviada el 28 de agosto de 2018, manifiesta su apoyo decidido al proyecto de ley estudiado, resaltando que *“dicha iniciativa resulta no solo conveniente sino necesaria para avanzar de manera contundente en el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos, así como la exigibilidad de deberes. Lo anterior permitirá construir una sociedad más justa, con mayores índices de conveniencia y menos conflictividad para resolver por parte de las autoridades administrativas”.*

5.3 CONCEPTO UNIVERSIDAD DE LOS ANDES

En concepto enviado por la Universidad de los Andes se resalta la importancia y conveniencia del proyecto así:

“Del análisis normativo y jurisprudencial del proyecto de ley se concluye que este claramente persigue fines constitucionales legítimos e imperiosos, especialmente la garantía del derecho a la información.

(...) De igual modo, en el análisis de conveniencia se encuentra que la medida aporta en la reducción de recursos y en su uso más eficiente y eficaz para lograr dichos fines.

(...) Consideramos que el proyecto de ley debe ser aprobado. De hecho, Colombia está en mora de contar con una legislación que haga exigible para el Estado la comunicación en lenguaje claro, con el fin de garantizar el derecho a comprender de todo ciudadano”.

Además, la Universidad propone unas modificaciones en tres sentidos:

1. Establece la necesidad de resaltar la claridad entre lenguaje claro y lenguaje fácil.
2. Establecer los sujetos a quienes va dirigida la propuesta, dado que como se encuentra redactado no se comprende si la utilización del lenguaje claro es solo para la Rama Judicial o en su integridad para las tres Ramas del Poder Público.

Sin embargo, frente a estas dos sugerencias el proyecto de ley trae incurso un artículo de

definiciones que establece una diferenciación entre lenguaje claro y lenguaje fácil, relacionando este último con aquel destinado en colectivos en situación o riesgo de exclusión social, es decir personas mayores o en situación de discapacidad.

El artículo 4° del proyecto de ley establece

Se entiende por lenguaje claro, el lenguaje basado en expresiones sencillas, con párrafos breves y sin tecnicismos innecesarios que puede ser usado en la legislación, en las sentencias judiciales y en las comunicaciones públicas dirigidas al ciudadano. Un documento estará en lenguaje claro si su audiencia puede encontrar lo que necesita, entender la información de manera rápida y usarla para tomar decisiones y satisfacer sus necesidades.

Relacionado con el lenguaje claro, existe la Lectura Fácil, que está dirigida al conjunto de la ciudadanía, pero tiene especial incidencia en colectivos en situación o riesgo de exclusión social (personas mayores, personas con discapacidad intelectual, personas con baja cualificación o poco conocimiento del idioma, etc.). Su objetivo es crear entornos comprensibles para todos y eliminar las barreras para la comprensión, fomentar el aprendizaje y la participación.

En este sentido, solo se modificará la mención que se hace de las “personas con discapacidad”, entendiendo que debe sustituirse por “personas en situación de discapacidad”.

Frente a la observación que realiza la Universidad de los Andes en cuanto a sujetos obligado, hay que establecer que los sujetos a los cuales está dirigida la propuesta ya se encuentran regulados en la Ley 1712 de 2014 en el artículo 5° corregido por el Decreto 1494 de 2015, que establece que los ámbitos de aplicación de las disposiciones de esta ley son: todas las entidades públicas, incluyendo las pertenecientes a todas las ramas del poder público; órganos, organismos y entidades.

6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, claves para entender el proyecto, y analizada su pertinencia institucional dentro del sector, se presenta el pliego de modificaciones al articulado con su respectiva justificación con el ánimo de realizar algunas precisiones fundamentales.

Artículo como viene en el proyecto	Artículo propuesto	Comentarios
Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar parcialmente la Ley 1712 de 2014 en busca de garantizar el derecho que tiene todo ciudadano colombiano a comprender la información pública y promover el uso y desarrollo de un lenguaje claro, comprensible y accesible en los textos legales y formales.	Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar parcialmente la Ley 1712 de 2014 en busca de garantizar el derecho que tiene todo ciudadano colombiano a comprender la información pública y promover el uso y desarrollo de un lenguaje claro, comprensible y accesible en los textos legales y formales.	Queda igual
Artículo 2°. Adiciónese el artículo 3° de la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así: Artículo 3°. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios: Principio de transparencia. Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia de lo cual dichos estos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley. <u>El principio de transparencia exige además que toda información y comunicación pública sea accesible y que se utilice en ella un lenguaje sencillo y claro.</u> Principio de buena fe. En virtud del cual todo sujeto obligado, al cumplir con las obligaciones derivadas del derecho de acceso a la información pública, lo hará con motivación honesta, leal y desprovista de cualquier intención dolosa o culposa. Principio de facilitación. En virtud de este principio los sujetos obligados deberán facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, excluyendo exigencias o requisitos que puedan obstruirlo o impedirlo. Principio de no discriminación. De acuerdo al cual los sujetos obligados deberán entregar información a todas las personas que lo soliciten, en igualdad de condiciones, sin hacer distinciones arbitrarias y sin exigir expresión de causa o motivación para la solicitud. Principio de gratuidad. Según este principio el acceso a la información pública es gratuito y no se podrá cobrar valores adicionales al costo de reproducción de la información. Principio de celeridad. Con este principio se busca la agilidad en el trámite y la gestión administrativa. Comporta la indispensable agilidad en el cumplimiento de las tareas a cargo de entidades y servidores públicos. Principio de eficacia. El principio impone el logro de resultados mínimos en relación con las responsabilidades confiadas a los organismos estatales, con miras a la efectividad de los derechos colectivos e individuales.	Artículo 2°. Adiciónese el artículo 3 de la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así: Artículo 3°. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios: Principio de transparencia. Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia de lo cual dichos estos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley. <u>El principio de transparencia exige además que toda información y comunicación pública sea accesible y que se utilice en ella un lenguaje sencillo y claro.</u> Principio de buena fe. En virtud del cual todo sujeto obligado, al cumplir con las obligaciones derivadas del derecho de acceso a la información pública, lo hará con motivación honesta, leal y desprovista de cualquier intención dolosa o culposa. Principio de facilitación. En virtud de este principio los sujetos obligados deberán facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, excluyendo exigencias o requisitos que puedan obstruirlo o impedirlo. Principio de no discriminación. De acuerdo al cual los sujetos obligados deberán entregar información a todas las personas que lo soliciten, en igualdad de condiciones, sin hacer distinciones arbitrarias y sin exigir expresión de causa o motivación para la solicitud. Principio de gratuidad. Según este principio el acceso a la información pública es gratuito y no se podrá cobrar valores adicionales al costo de reproducción de la información. Principio de celeridad. Con este principio se busca la agilidad en el trámite y la gestión administrativa. Comporta la indispensable agilidad en el cumplimiento de las tareas a cargo de entidades y servidores públicos. Principio de eficacia. El principio impone el logro de resultados mínimos en relación con las responsabilidades confiadas a los organismos estatales, con miras a la efectividad de los derechos colectivos e individuales.	Queda igual

Artículo como viene en el proyecto	Artículo propuesto	Comentarios
Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad. Principio de eficiencia institucional. <u>En virtud de este principio los sujetos obligados deberán implementar prácticas y estrategias de lenguaje claro en aras de reducir costos y cargas para el ciudadano y las entidades públicas. La información que no es clara y comprensible obliga a las entidades a destinar más tiempo y recursos para aclararle al ciudadano información que estos perciben como poco precisa y que no se ajusta a sus necesidades.</u> Principio de la divulgación proactiva de la información. El derecho de acceso a la información no radica únicamente en la obligación de dar respuesta a las peticiones de la sociedad, sino también en el deber de los sujetos obligados de promover y generar una cultura de transparencia, lo que conlleva la obligación de publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible, atendiendo a límites razonables del talento humano y recursos físicos y financieros. Principio de responsabilidad en el uso de la información. En virtud de este, cualquier persona que haga uso de la información que proporcionen los sujetos obligados, lo hará atendiendo a la misma.	Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad. Principio de eficiencia institucional. <u>En virtud de este principio los sujetos obligados deberán implementar prácticas y estrategias de lenguaje claro en aras de reducir costos y cargas para el ciudadano y las entidades públicas. La información que no es clara y comprensible obliga a las entidades a destinar más tiempo y recursos para aclararle al ciudadano información que estos perciben como poco precisa y que no se ajusta a sus necesidades.</u> Principio de la divulgación proactiva de la información. El derecho de acceso a la información no radica únicamente en la obligación de dar respuesta a las peticiones de la sociedad, sino también en el deber de los sujetos obligados de promover y generar una cultura de transparencia, lo que conlleva la obligación de publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible, atendiendo a límites razonables del talento humano y recursos físicos y financieros. Principio de responsabilidad en el uso de la información. En virtud de este, cualquier persona que haga uso de la información que proporcionen los sujetos obligados, lo hará atendiendo a la misma.	
Artículo 3°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así: Artículo 4°. Concepto del derecho. En ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, toda persona puede conocer sobre la existencia y acceder a la información pública en posesión o bajo control de los sujetos obligados. <u>La información a la que se acceda debe estar redactada bajo los principios del lenguaje claro.</u> El acceso a la información solamente podrá ser restringido excepcionalmente. Las excepciones serán limitadas y proporcionales, deberán estar contempladas en la ley o en la Constitución y ser acordes con los principios de una sociedad democrática. El derecho de acceso a la información genera la obligación correlativa de divulgar proactivamente la información pública y responder de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna, <u>comprensible</u> y accesible a las solicitudes de acceso, lo que a su vez conlleva la obligación de producir o capturar la información pública. Para cumplir lo anterior, los sujetos obligados deberán implementar procedimientos archivísticos que garanticen la disponibilidad en el tiempo de documentos electrónicos auténticos <u>e introducir un enfoque de lenguaje claro que le permita al ciudadano encontrar lo que busca, entender lo que encuentra y usarlo de forma fácil y rápida.</u> Parágrafo. Cuando el usuario considere que la solicitud de la información pone en riesgo su integridad o la de su familia, podrá solicitar ante el Ministerio Público el procedimiento especial de solicitud con identificación reservada.	Artículo 3°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así: Artículo 4°. Concepto del derecho. En ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, toda persona puede conocer sobre la existencia y acceder a la información pública en posesión o bajo control de los sujetos obligados. <u>La información a la que se acceda debe estar redactada bajo los principios del lenguaje claro.</u> El acceso a la información solamente podrá ser restringido excepcionalmente. Las excepciones serán limitadas y proporcionales, deberán estar contempladas en la ley o en la Constitución y ser acordes con los principios de una sociedad democrática. El derecho de acceso a la información genera la obligación correlativa de divulgar proactivamente la información pública y responder de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna, <u>comprensible</u> y accesible a las solicitudes de acceso, lo que a su vez conlleva la obligación de producir o capturar la información pública. Para cumplir lo anterior, los sujetos obligados deberán implementar procedimientos archivísticos que garanticen la disponibilidad en el tiempo de documentos electrónicos auténticos <u>e introducir un enfoque de lenguaje claro que le permita al ciudadano encontrar lo que busca, entender lo que encuentra y usarlo de forma fácil y rápida.</u> Parágrafo. Cuando el usuario considere que la solicitud de la información pone en riesgo su integridad o la de su familia, podrá solicitar ante el Ministerio Público el procedimiento especial de solicitud con identificación reservada.	Queda igual

Artículo como viene en el proyecto	Artículo propuesto	Comentarios
Artículo 4°. Definición. Se entiende por lenguaje claro, el lenguaje basado en expresiones sencillas, con párrafos breves y sin tecnicismos innecesarios que puede ser usado en la legislación, en las sentencias judiciales y en las comunicaciones públicas dirigidas al ciudadano. Un documento estará en lenguaje claro si su audiencia puede encontrar lo que necesita, entender la información de manera rápida y usarla para tomar decisiones y satisfacer sus necesidades. Relacionado con el lenguaje claro, existe la Lectura Fácil, que está dirigida al conjunto de la ciudadanía, pero tiene especial incidencia en colectivos en situación o riesgo de exclusión social (personas mayores, <u>personas con discapacidad</u> intelectual, personas con baja cualificación o poco conocimiento del idioma, etc.). Su objetivo es crear entornos comprensibles para todos y eliminar las barreras para la comprensión, fomentar el aprendizaje y la participación.	Artículo 4°. Definición. Se entiende por lenguaje claro, el lenguaje basado en expresiones sencillas, con párrafos breves y sin tecnicismos innecesarios que puede ser usado en la legislación, en las sentencias judiciales y en las comunicaciones públicas dirigidas al ciudadano. Un documento estará en lenguaje claro si su audiencia puede encontrar lo que necesita, entender la información de manera rápida y usarla para tomar decisiones y satisfacer sus necesidades. Relacionado con el lenguaje claro, existe la Lectura Fácil, que está dirigida al conjunto de la ciudadanía, pero tiene especial incidencia en colectivos en situación o riesgo de exclusión social (personas mayores, personas en situación de discapacidad con discapacidad-intelectual, personas con baja cualificación o poco conocimiento del idioma, etc.). Su objetivo es crear entornos comprensibles para todos y eliminar las barreras para la comprensión, fomentar el aprendizaje y la participación.	Se modifica personas con discapacidad por personas en situación de discapacidad
Artículo 5°. Objetivos del Lenguaje Claro. La comunicación entre los ciudadanos y las entidades del Estado debe utilizar un lenguaje claro. Son objetivos del lenguaje claro: a. Reducir errores y aclaraciones innecesarias. b. Reducir costos y cargas para el ciudadano. c. Reducir costos administrativos y de operación para las entidades públicas. d. Aumentar la eficiencia en la gestión de las solicitudes de los ciudadanos. e. Reducir el uso de intermediarios. f. Fomentar un ejercicio efectivo de rendición de cuentas por parte del Estado. g. Promover la transparencia y el acceso a la información pública. h. Facilitar el control ciudadano a la gestión pública y la participación ciudadana. i. Fomentar la inclusión social para grupos con discapacidad, para el goce efectivo de derechos en igualdad de condiciones.	Artículo 5°. Objetivos del Lenguaje Claro. La comunicación entre los ciudadanos y las entidades del Estado debe utilizar un lenguaje claro. Son objetivos del lenguaje claro: j. Reducir errores y aclaraciones innecesarias. k. Reducir costos y cargas para el ciudadano. l. Reducir costos administrativos y de operación para las entidades públicas. m. Aumentar la eficiencia en la gestión de las solicitudes de los ciudadanos. n. Reducir el uso de intermediarios. o. Fomentar un ejercicio efectivo de rendición de cuentas por parte del Estado. p. Promover la transparencia y el acceso a la información pública. q. Facilitar el control ciudadano a la gestión pública y la participación ciudadana. r. Fomentar la inclusión social para grupos con discapacidad, para el goce efectivo de derechos en igualdad de condiciones.	Queda igual
Artículo 6°. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados: a. Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital. b. Los órganos, organismos y entidades estatales independientes o autónomos y de control. c. Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público. d. Cualquier persona natural, jurídica o dependencia de persona jurídica que desempeñe función pública o de autoridad pública, respecto de la información directamente relacionada con el desempeño de su función. e. Las empresas públicas creadas por ley, las empresas del Estado y sociedades en que este tenga participación. f. Los partidos o movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos. g. Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público.	Artículo 6°. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados: h. Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital. i. Los órganos, organismos y entidades estatales independientes o autónomos y de control. j. Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público. k. Cualquier persona natural, jurídica o dependencia de persona jurídica que desempeñe función pública o de autoridad pública, respecto de la información directamente relacionada con el desempeño de su función. l. Las empresas públicas creadas por ley, las empresas del Estado y sociedades en que este tenga participación. m. Los partidos o movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos. n. Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público.	Queda igual

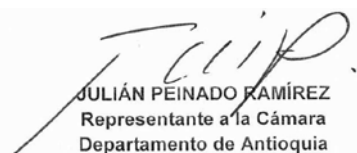
Artículo como viene en el proyecto	Artículo propuesto	Comentarios
Artículo 7. Modifíquese el artículo 12 de la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así: Artículo 12. <i>Adopción de esquemas de publicación.</i> Todo sujeto obligado deberá adoptar y difundir de manera amplia su esquema de publicación, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. El esquema será difundido a través de su sitio web, y <u>o</u> en su defecto, en los dispositivos de divulgación existentes en su dependencia, incluyendo boletines, gacetas y carteleras. El esquema de publicación deberá establecer: a) Las clases de información que el sujeto obligado publicará de manera proactiva y que en todo caso deberá comprender la información mínima obligatoria; b) La manera en la cual publicará dicha información; c) Otras recomendaciones adicionales que establezca el Ministerio Público; d) Los cuadros de clasificación documental que faciliten la consulta de los documentos públicos que se conservan en los archivos del respectivo sujeto obligado, de acuerdo con la reglamentación establecida por el Archivo General de la Nación; e) La periodicidad de la divulgación, acorde a los principios administrativos de la función pública. Todo sujeto obligado deberá publicar información de conformidad con su esquema de publicación. <u>Todo sujeto obligado deberá introducir en sus esquemas de publicación, los principios de lenguaje claro para garantizar que la información que produce cumpla con estándares de funcionabilidad, confiabilidad, utilidad, relevancia, credibilidad, oportunidad, coherencia, aplicabilidad, no redundancia, pertinencia y disponibilidad.</u>	Artículo 7°. Modifíquese el artículo 12 de la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así: Artículo 12. <i>Adopción de esquemas de publicación.</i> Todo sujeto obligado deberá adoptar y difundir de manera amplia su esquema de publicación, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. El esquema será difundido a través de su sitio web, y <u>o</u> en su defecto, en los dispositivos de divulgación existentes en su dependencia, incluyendo boletines, gacetas y carteleras. El esquema de publicación deberá establecer: a) Las clases de información que el sujeto obligado publicará de manera proactiva y que en todo caso deberá comprender la información mínima obligatoria; b) La manera en la cual publicará dicha información; c) Otras recomendaciones adicionales que establezca el Ministerio Público; d) Los cuadros de clasificación documental que faciliten la consulta de los documentos públicos que se conservan en los archivos del respectivo sujeto obligado, de acuerdo con la reglamentación establecida por el Archivo General de la Nación; e) La periodicidad de la divulgación, acorde a los principios administrativos de la función pública. Todo sujeto obligado deberá publicar información de conformidad con su esquema de publicación. <u>Todo sujeto obligado deberá introducir en sus esquemas de publicación, los principios de lenguaje claro para garantizar que la información que produce cumpla con estándares de funcionabilidad, confiabilidad, utilidad, relevancia, credibilidad, oportunidad, coherencia, aplicabilidad, no redundancia, pertinencia y disponibilidad.</u>	Queda igual
Artículo 8°. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así: Artículo 17. <i>Sistemas de información.</i> Para asegurar que los sistemas de información electrónica sean efectivamente una herramienta para promover el acceso a la información pública, los sujetos obligados deben asegurar que estos: a) Se encuentren alineados con los distintos procedimientos y articulados con los lineamientos establecidos en el Programa de Gestión Documental de la entidad; b) Gestionen la misma información que se encuentre en los sistemas administrativos del sujeto obligado; c) En el caso de la información de interés público, deberá existir una ventanilla en la cual se pueda acceder a la información en formatos y lenguajes comprensibles para los ciudadanos, <u>teniendo como parámetros, entre otros, la Guía de Lenguaje Claro del Departamento Nacional de Planeación (DNP);</u> d) Se encuentren alineados con la estrategia de gobierno en línea o de la que haga sus veces.	Artículo 8°. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así: Artículo 17. <i>Sistemas de información.</i> Para asegurar que los sistemas de información electrónica sean efectivamente una herramienta para promover el acceso a la información pública, los sujetos obligados deben asegurar que estos: a) Se encuentren alineados con los distintos procedimientos y articulados con los lineamientos establecidos en el Programa de Gestión Documental de la entidad; b) Gestionen la misma información que se encuentre en los sistemas administrativos del sujeto obligado; c) En el caso de la información de interés público, deberá existir una ventanilla en la cual se pueda acceder a la información en formatos y lenguajes comprensibles para los ciudadanos, <u>teniendo como parámetros, entre otros, la Guía de Lenguaje Claro del Departamento Nacional de Planeación (DNP);</u> d) Se encuentren alineados con la estrategia de gobierno en línea o de la que haga sus veces.	Queda igual

Artículo como viene en el proyecto	Artículo propuesto	Comentarios
Artículo 9º. Modifíquese el artículo 26 de la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así: Artículo 26. <i>Respuesta a solicitud de acceso a información.</i> Es aquel acto escrito mediante el cual, de forma oportuna, veraz, completa, <u>comprensible</u>, motivada y actualizada, todo sujeto obligado responde materialmente a cualquier persona que presente una solicitud de acceso a información pública. <u>En todo caso, deberá permitirle al ciudadano encontrar lo que busca, entender lo que encuentra y usarlo de forma fácil y rápida.</u> La respuesta a la solicitud deberá ser gratuita o sujeta a un costo que no supere el valor de la reproducción y envío de la misma al solicitante. Se preferirá, cuando sea posible, según los sujetos pasivo y activo, la respuesta por vía electrónica, con el consentimiento del solicitante.	Artículo 9º. Modifíquese el artículo 26 de la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así: Artículo 26. <i>Respuesta a solicitud de acceso a información.</i> Es aquel acto escrito mediante el cual, de forma oportuna, veraz, completa, <u>comprensible</u>, motivada y actualizada, todo sujeto obligado responde materialmente a cualquier persona que presente una solicitud de acceso a información pública. <u>En todo caso, deberá permitirle al ciudadano encontrar lo que busca, entender lo que encuentra y usarlo de forma fácil y rápida.</u> La respuesta a la solicitud deberá ser gratuita o sujeta a un costo que no supere el valor de la reproducción y envío de la misma al solicitante. Se preferirá, cuando sea posible, según los sujetos pasivo y activo, la respuesta por vía electrónica, con el consentimiento del solicitante.	
Artículo 10. Modifíquese el artículo 30 de la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así: Artículo 30. <i>Capacitación.</i> El Ministerio Público, con el apoyo de la sociedad civil interesada en participar, deberá asistir a los sujetos obligados y a la ciudadanía en la capacitación con enfoque diferencial, para la aplicación de esta ley. <u>Los sujetos obligados en la presente ley implementarán las directrices para la capacitación a los servidores públicos en el marco de la Guía Metodológica de Lenguaje Claro para Servidores Públicos.</u> <u>Las Universidades y Organizaciones de la sociedad civil podrán participar en los procesos de formación y capacitación.</u> <u>Parágrafo. El Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación reglamentará la materia.</u>	Artículo 10. Modifíquese el artículo 30 de la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así: Artículo 30. <i>Capacitación.</i> El Ministerio Público, con el apoyo de la sociedad civil interesada en participar, deberá asistir a los sujetos obligados y a la ciudadanía en la capacitación con enfoque diferencial, para la aplicación de esta ley. <u>Los sujetos obligados en la presente ley implementarán las directrices para la capacitación a los servidores públicos en el marco de la Guía Metodológica de Lenguaje Claro para Servidores Públicos.</u> <u>Las Universidades y Organizaciones de la sociedad civil podrán participar en los procesos de formación y capacitación.</u> <u>Parágrafo. El Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación reglamentará la materia.</u>	Queda igual
Artículo 11. Todos los sujetos obligados contemplados en la Ley 1712 de 2014, deberán incorporar dentro de sus esquemas de comunicación, publicación e información pública, las recomendaciones y lineamientos de la <i>Guía de lenguaje claro para servidores públicos de Colombia</i> diseñados por el Departamento Nacional de Planeación. Parágrafo. Lo anterior, sin perjuicio de que los sujetos obligados especialicen y actualicen sus propios manuales de lenguaje claro, de acuerdo con el sector en el que se desenvuelven.	Artículo 11. Todos los sujetos obligados contemplados en la Ley 1712 de 2014, deberán incorporar dentro de sus esquemas de comunicación, publicación e información pública, las recomendaciones y lineamientos de la <i>Guía de lenguaje claro para servidores públicos de Colombia</i> diseñados por el Departamento Nacional de Planeación. Parágrafo. Lo anterior, sin perjuicio de que los sujetos obligados especialicen y actualicen sus propios manuales de lenguaje claro, de acuerdo con el sector en el que se desenvuelven.	
Artículo 12. <i>Informes de Seguimiento.</i> Los sujetos obligados deberán publicar anualmente en su página web un informe del estado de cumplimiento de la presente ley.	Artículo 12. <i>Informes de Seguimiento.</i> Los sujetos obligados deberán publicar anualmente en su página web un informe del estado de cumplimiento de la presente ley.	
Artículo 13. <i>Vigencia de la ley.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 13. <i>Vigencia de la ley.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Queda igual

7. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, me permito rendir **ponencia positiva** y en consecuencia solicitarle a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes **dar primer debate** con las modificaciones propuestas al Proyecto de ley número 063 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones* (Ley de Lenguaje Claro).

Cordialmente,



JULIÁN PEINADO RAMÍREZ
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 063 DE 2018

*por medio de la cual se modifica parcialmente la
Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones.*

(Ley de Lenguaje Claro)

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto modificar parcialmente la Ley 1712 de 2014 en busca de garantizar el derecho que tiene todo ciudadano colombiano a comprender la información pública y promover el uso y desarrollo de un lenguaje claro, comprensible y accesible en los textos legales y formales.

Artículo 2°. Adiciónese el artículo 3° de la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así:

Artículo 3°. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:

Principio de transparencia. Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia ~~de lo cual dichos estos~~ sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley.

El principio de transparencia exige además que toda información y comunicación pública sea accesible y que se utilice en ella un lenguaje sencillo y claro.

Principio de buena fe. En virtud del cual todo sujeto obligado, al cumplir con las obligaciones

derivadas del derecho de acceso a la información pública, lo hará con motivación honesta, leal y desprovista de cualquier intención dolosa o culpable.

Principio de facilitación. En virtud de este principio los sujetos obligados deberán facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, excluyendo exigencias o requisitos que puedan obstruirlo o impedirlo.

Principio de no discriminación. De acuerdo al cual los sujetos obligados deberán entregar información a todas las personas que lo soliciten, en igualdad de condiciones, sin hacer distinciones arbitrarias y sin exigir expresión de causa o motivación para la solicitud.

Principio de gratuidad. Según este principio el acceso a la información pública es gratuito y no se podrá cobrar valores adicionales al costo de reproducción de la información.

Principio de celeridad. Con este principio se busca la agilidad en el trámite y la gestión administrativa. Comporta la indispensable agilidad en el cumplimiento de las tareas a cargo de entidades y servidores públicos.

Principio de eficacia. El principio impone el logro de resultados mínimos en relación con las responsabilidades confiadas a los organismos estatales, con miras a la efectividad de los derechos colectivos e individuales.

Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.

Principio de eficiencia institucional. En virtud de este principio los sujetos obligados deberán implementar prácticas y estrategias de lenguaje claro en aras de reducir costos y cargas para el ciudadano y las entidades públicas. La información que no es clara y comprensible obliga a las entidades a destinar más tiempo y recursos para aclararle al ciudadano información que estos perciben como poco precisa y que no se ajusta a sus necesidades.

Principio de la divulgación proactiva de la información. El derecho de acceso a la información no radica únicamente en la obligación de dar respuesta a las peticiones de la sociedad, sino también en el deber de los sujetos obligados de promover y generar una cultura de transparencia, lo que conlleva la obligación de publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible, atendiendo a límites

razonables del talento humano y recursos físicos y financieros.

Principio de responsabilidad en el uso de la información. En virtud de este, cualquier persona que haga uso de la información que proporcionen los sujetos obligados, lo hará atendiendo a la misma.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así:

Artículo 4°. Concepto del derecho. En ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, toda persona puede conocer sobre la existencia y acceder a la información pública en posesión o bajo control de los sujetos obligados. **La información a la que se acceda debe estar redactada bajo los principios del lenguaje claro.** El acceso a la información solamente podrá ser restringido excepcionalmente. Las excepciones serán limitadas y proporcionales, deberán estar contempladas en la ley o en la Constitución y ser acordes con los principios de una sociedad democrática.

El derecho de acceso a la información genera la obligación correlativa de divulgar proactivamente la información pública y responder de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna, **comprensible** y accesible a las solicitudes de acceso, lo que a su vez conlleva la obligación de producir o capturar la información pública. Para cumplir lo anterior, los sujetos obligados deberán implementar procedimientos archivísticos que garanticen la disponibilidad en el tiempo de documentos electrónicos auténticos **e introducir un enfoque de lenguaje claro que le permita al ciudadano encontrar lo que busca, entender lo que encuentra y usarlo de forma fácil y rápida.**

Parágrafo. Cuando el usuario considere que la solicitud de la información pone en riesgo su integridad o la de su familia, podrá solicitar ante el Ministerio Público el procedimiento especial de solicitud con identificación reservada.

Artículo 4°. *Definición.* Se entiende por lenguaje claro, el lenguaje basado en expresiones sencillas, con párrafos breves y sin tecnicismos innecesarios que puede ser usado en la legislación, en las sentencias judiciales y en las comunicaciones públicas dirigidas al ciudadano. Un documento estará en lenguaje claro si su audiencia puede encontrar lo que necesita, entender la información de manera rápida y usarla para tomar decisiones y satisfacer sus necesidades.

Relacionado con el lenguaje claro, existe la Lectura Fácil, que está dirigida al conjunto de la ciudadanía, pero tiene especial incidencia en colectivos en situación o riesgo de exclusión social (personas mayores, personas en situación de discapacidad intelectual, personas con baja cualificación o poco conocimiento del idioma, etc.). Su objetivo es crear entornos comprensibles para todos y eliminar las barreras para la comprensión, fomentar el aprendizaje y la participación.

Artículo 5°. *Objetivos del de Lenguaje Claro.* La comunicación entre los ciudadanos y las entidades del Estado debe utilizar un lenguaje claro. Son objetivos del lenguaje claro:

- s. Reducir errores y aclaraciones innecesarias.
- t. Reducir costos y cargas para el ciudadano.
- u. Reducir costos administrativos y de operación para las entidades públicas.
- v. Aumentar la eficiencia en la gestión de las solicitudes de los ciudadanos.
- w. Reducir el uso de intermediarios.
- x. Fomentar un ejercicio efectivo de rendición de cuentas por parte del Estado.
- y. Promover la transparencia y el acceso a la información pública.
- z. Facilitar el control ciudadano a la gestión pública y la participación ciudadana.
- aa. Fomentar la inclusión social para grupos con discapacidad, para el goce efectivo de derechos en igualdad de condiciones.

Artículo 6°. *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados:

- o. Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital.
- p. Los órganos, organismos y entidades estatales independientes o autónomos y de control.
- q. Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público.
- r. Cualquier persona natural, jurídica o dependencia de persona jurídica que desempeñe función pública o de autoridad pública, respecto de la información directamente relacionada con el desempeño de su función.
- s. Las empresas públicas creadas por ley, las empresas del Estado y sociedades en que este tenga participación.
- t. Los partidos o movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos.
- u. Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 12 de la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así:

Artículo 12. Adopción de esquemas de publicación. Todo sujeto obligado deberá adoptar y difundir de manera amplia su esquema de publicación, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. El esquema será difundido a través de su sitio web, y o en su defecto, en los dispositivos de divulgación existentes en su dependencia, incluyendo boletines, gacetas y carteleras. El esquema de publicación deberá establecer:

- a) Las clases de información que el sujeto obligado publicará de manera proactiva y que en todo caso deberá comprender la información mínima obligatoria;
- b) La manera en la cual publicará dicha información;
- c) Otras recomendaciones adicionales que establezca el Ministerio Público;
- d) Los cuadros de clasificación documental que faciliten la consulta de los documentos públicos que se conservan en los archivos del respectivo sujeto obligado, de acuerdo con la reglamentación establecida por el Archivo General de la Nación;
- e) La periodicidad de la divulgación, acorde a los principios administrativos de la función pública.

Todo sujeto obligado deberá publicar información de conformidad con su esquema de publicación.

Todo sujeto obligado deberá introducir en sus esquemas de publicación, los principios de lenguaje claro para garantizar que la información que produce cumpla con estándares de funcionabilidad, confiabilidad, utilidad, relevancia, credibilidad, oportunidad, coherencia, aplicabilidad, no redundancia, pertinencia y disponibilidad.

Artículo 8°. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así:

Artículo 17. Sistemas de información. Para asegurar que los sistemas de información electrónica sean efectivamente una herramienta para promover el acceso a la información pública, los sujetos obligados deben asegurar que estos:

- a) Se encuentren alineados con los distintos procedimientos y articulados con los lineamientos establecidos en el Programa de Gestión Documental de la entidad;
- b) Gestionen la misma información que se encuentre en los sistemas administrativos del sujeto obligado;
- c) En el caso de la información de interés público, deberá existir una ventanilla en la cual se pueda acceder a la información en formatos y lenguajes comprensibles

para los ciudadanos, **teniendo como parámetros, entre otros, la Guía de Lenguaje Claro del Departamento Nacional de Planeación (DNP):**

- d) Se encuentren alineados con la estrategia de Gobierno en Línea o de la que haga sus veces.

Artículo 9°. Modifíquese el artículo 26 de la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así:

Artículo 26. Respuesta a solicitud de acceso a información. Es aquel acto escrito mediante el cual, de forma oportuna, veraz, completa, **comprensible**, motivada y actualizada, todo sujeto obligado responde materialmente a cualquier persona que presente una solicitud de acceso a información pública. **En todo caso, deberá permitirle al ciudadano encontrar lo que busca, entender lo que encuentra y usarlo de forma fácil y rápida.**

La respuesta a la solicitud deberá ser gratuita o sujeta a un costo que no supere el valor de la reproducción y envío de la misma al solicitante. Se preferirá, cuando sea posible, según los sujetos pasivo y activo, la respuesta por vía electrónica, con el consentimiento del solicitante.

Artículo 10. Modifíquese el artículo 30 de la Ley 1712 de 2014, el cual quedará así:

Artículo 30. Capacitación. El Ministerio Público, con el apoyo de la sociedad civil interesada en participar, deberá asistir a los sujetos obligados y a la ciudadanía en la capacitación con enfoque diferencial, para la aplicación de esta ley.

Los sujetos obligados en la presente ley implementarán las directrices para la capacitación a los servidores públicos en el marco de la Guía Metodológica de Lenguaje Claro para Servidores Públicos.

Las Universidades y Organizaciones de la sociedad civil podrán participar en los procesos de formación y capacitación.

Parágrafo. El Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación reglamentará la materia.

Artículo 11. Todos los sujetos obligados contemplados en la Ley 1712 de 2014, deberán incorporar dentro de sus esquemas de comunicación, publicación e información pública, las recomendaciones y lineamientos de la *Guía de Lenguaje Claro para servidores públicos de Colombia* diseñados por el Departamento Nacional de Planeación.

Parágrafo. Lo anterior, sin perjuicio de que los sujetos obligados especialicen y actualicen sus propios manuales de lenguaje claro, de acuerdo con el sector en el que se desenvuelven.

Artículo 12. *Informes de Seguimiento.* Los sujetos obligados deberán publicar anualmente en su página web un informe del estado de cumplimiento de la presente ley.

Artículo 13. *Vigencia de la ley.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Del honorable Congresista,



JULIÁN PEINADO RAMÍREZ
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia
Partido Liberal

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA
PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 040 DE 2018 CÁMARA**

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, hecha en París el 14 de diciembre de 1960.

Bogotá, D. C., 7 de septiembre de 2018

Presidente

ANATOLIO HERNÁNDEZ LOZANO

Presidente

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 040 de 2018 Cámara.

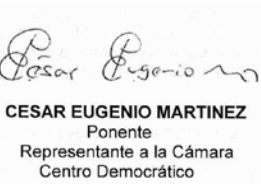
Señor Presidente:

En los términos de los artículos 150, 153 y 169 de la Ley 5ª de 1992, y en cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, nos permitimos presentar **informe de ponencia para primer debate** al Proyecto de ley número 040 de 2018 Cámara, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, hecha en París el 14 de diciembre de 1960.

Cordialmente,



JUAN DAVID VÉLEZ
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara
Centro Democrático



CESAR EUGENIO MARTÍNEZ
Ponente
Representante a la Cámara
Centro Democrático

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El proyecto de ley (PL) 040 de 2018 Cámara, fue presentado en nombre del Gobierno nacional anterior, por la Viceministra de Relaciones Exteriores encargada de las funciones del Despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores, Patti Londoño Jaramillo, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Mauricio Cárdenas Santamaría, y la Ministra de Comercio, Industria y Turismo, María Lorena Gutiérrez Botero.

Dicho PL, contiene el siguiente articulado:

Artículo 1º. Apruébese el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, adoptada en París el 14 de diciembre de 1960.

Artículo 2º. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 7ª de 1944 el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, adoptada en París el 14 de diciembre de 1960, que por el artículo primero de esta ley se aprueban, obligarán al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de los mismos.

Artículo 3º. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Proyecto de ley número 040 de 2018 Cámara, fue justificado y expuesto por sus autores de la siguiente manera:

1. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE):

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos es una organización intergubernamental, creada mediante la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, adoptada el 14 de diciembre de 1960, en París, Francia, y la cual entró en vigor el 30 de septiembre de 1961.

Así mismo, tiene como principales objetivos promover políticas destinadas a:

- Realizar la más fuerte expansión de la economía y del empleo y de un aumento del nivel de vida en los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera;
- Contribuir a una sana expansión económica en los Estados miembros y en los no miembros en vías de desarrollo económico y;

- iii. Contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria, conforme a las obligaciones internacionales.

La misión de la OCDE consiste en promover políticas que fomentan el bienestar económico y social, el aumento de empleos y la calidad de vida de los pueblos alrededor del mundo. Actualmente 36 Estados son miembros de esta Organización, los cuales forman una comunidad de naciones.

La OCDE trabaja con sus Estados miembro para entender las causas de los cambios climáticos, económicos, sociales y ambientales; mide la productividad y los flujos globales del comercio y la inversión; analiza y compara datos para pronosticar futuras tendencias y; establece estándares internacionales en diferentes materias, con miras a promover políticas que impulsen el desarrollo sostenible a nivel mundial.

Lo anterior, la ha convertido en el mayor impulso de estándares globales, acuerdos y recomendaciones en áreas tales como: la gobernanza y la lucha contra el soborno y la corrupción, la responsabilidad corporativa, el desarrollo, la inversión internacional, los impuestos y el medio ambiente, entre otros.

Para cumplir con sus objetivos la OCDE se enfoca en cuatro áreas:

- i. La necesidad de los Gobiernos de restaurar la confianza en los mercados y las instituciones y compañías que los hacen funcionar. Esto requerirá reforzar la regulación y un gobierno más efectivo en todos los niveles de la vida política y económica.
- ii. La obligación de los Gobiernos de restablecer las finanzas públicas sanas como base de un crecimiento económico sostenible.
- iii. La revisión de medios para promover y apoyar nuevos recursos para el crecimiento a través de la innovación, estrategias amigables con el medio ambiente y desarrollo de economías emergentes.
- iv. Con miras a fortalecer la innovación y el crecimiento, la OCDE necesita asegurar que las personas de todas las edades puedan desarrollar habilidades para trabajar productiva y satisfactoriamente en los trabajos del mañana.

Finalmente, es una organización que ayuda a establecer políticas públicas para promover el desarrollo económico, el bienestar de los mercados laborales, impulsar la inversión y el comercio, fomentar el desarrollo sostenible, incrementar los niveles de vida y el funcionamiento de los mercados.

2. Beneficios de la adhesión de la República de Colombia a la OCDE

El 29 de mayo de 2013 el Consejo de la OCDE adoptó la decisión de iniciar discusiones sobre la adhesión de la República de Colombia a la Organización. Lo anterior, fortaleciendo su compromiso con economías emergentes, que continúan en constante crecimiento. Asimismo, la OCDE es considerada como un centro de pensamiento de políticas pública del más alto nivel, donde se establecen las mejores prácticas en distintas dimensiones.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 se estableció el ingreso de Colombia como una estrategia fundamental para el posicionamiento del país a nivel mundial, beneficiándose de los trabajos y experiencias en formulación de política pública de las economías líderes globales.

Para Colombia ser parte de la OCDE garantiza:

- i. **Tener un sello de garantía.** Los países miembros se caracterizan por tener intenciones de “hacer las cosas bien”, mejorar continuamente sus instituciones, invertir bien sus recursos y cumplir estándares exigentes. Este sello es garantía para los inversionistas extranjeros, los socios comerciales y la comunidad internacional en general.
- ii. **Exigir altos estándares.** En materia social y ambiental se le imponen patrones a sus inversionistas (nacionales y extranjeros), buscando entre otras, facilitar flujos de comercio e inversión.
- iii. **Evaluación permanente frente a los mejores.**
- iv. **Compartir experiencias exitosas.** Con lo que se logra reconocimiento internacional en temas que se ha destacado, superando retos importantes.
- v. **Incidir en la agenda global.** Exigiendo respuesta cooperativa y coordinada.
- vi. **Acceso a fuentes de datos estadísticos, económicos y sociales.** Logrando análisis para el diseño y la evaluación de políticas públicas, mejorando la calidad y transparencia de las estadísticas propias.
- vii. **Acceso a un centro de pensamiento privilegiado.** Disponible, con expertos de primer nivel, para discutir y revisar políticas, contrataciones, asesorías y experiencias internacionales.
- viii. **Participación en comités.** Garantizando la oportunidad de aprender de las experiencias, conectarse con sus pares y obligando a una autoevaluación permanente.

El acceso de Colombia a la OCDE muestra el compromiso para convertirse en un país

responsable, en el que, a partir de reformas estructurales motivadas por las buenas prácticas y experiencias de los demás estados miembros, pueda lograr un crecimiento no solo económico sino también de desarrollo humano.

3. Pasos efectuados para el proceso de acceso de Colombia a la OCDE

Colombia asistió, en enero de 2011 a las instalaciones del organismo para manifestar su interés en ser parte de este.

Entre 2011 y 2013 el gobierno colombiano inició trabajos informales con 10 comités. Estas labores comprenden estudios específicos en áreas de política pública y una primera fuente de recomendaciones. Colombia recibió misiones en las que los expertos de la OCDE, en compañía de funcionarios de países miembros, efectuaron evaluaciones preliminares de las políticas públicas colombianas y se le definió al país una hoja de ruta a seguir.

La experiencia preliminar positiva y la buena voluntad institucional colombiana, permitió que el Consejo de la OCDE en pleno, decidiera invitar a Colombia a iniciar el proceso formal de acceso en mayo de 2013.

En septiembre de 2013, el Secretariado de la OCDE hizo entrega formal de la ‘Hoja de Ruta’. Allí se le dio a conocer al país que, para lograr la invitación del Consejo de la OCDE a ser miembro de la organización, debería aprobar la evaluación de sus políticas públicas en 23 comités: 1. Gobernanza Pública, 2. Política Regulatoria, 3. Desarrollo Regional, 4. Empleo y Asuntos Laborales, 5. Comercio, 6. Agricultura, 7. Pesca, 8. Política Educativa, 9. Salud, 10. Medio Ambiente, 11. Químicos, 12. Estadística y Política Estadística, 13. Política Científica y Tecnológica, 14. Economía Digital, 15. Economía y Desarrollo, 16. Asuntos Fiscales, 17. Inversión, 18. Gobernanza Corporativa, 19. Mercados Financieros, 20. Seguros y Pensiones Privadas, 21. Competencia, 22. Consumidor y 23. El Grupo de Trabajo Antisoborno en Transacciones Internacionales.

En dicho documento se estableció que el país debía tomar posición frente a las recomendaciones del Consejo y de los instrumentos legales de los distintos comités y grupos de trabajo. En un documento que se conoce como el ‘Memorato Inicial’, el gobierno de Colombia expresó si aceptaba, no aceptaba, aceptaba con reserva o aceptaba solicitando un término para la implementación del respectivo instrumento o recomendación. Ese memorato fue entregado por el gobierno colombiano en marzo de 2014. Después de la entrega se inició formalmente la evaluación de cada uno de los comités.

La evaluación incluyó visitas de expertos del Secretariado y de funcionarios de países miembros de la OCDE a Colombia, en donde efectuaban

recomendaciones concretas de política pública no vinculantes. Funcionarios colombianos también asistieron a esas visitas. Se evaluó la voluntad y la capacidad de las entidades del país de cumplir con las recomendaciones y los instrumentos legales contenidos en el ‘Memorato Inicial’.

Entre abril de 2014 y mayo de 2018, Colombia obtuvo el visto bueno en los 23 comités de forma progresiva. En mayo, el Consejo de la OCDE se reunió en pleno para estudiar la situación de Colombia y decidió invitar a Colombia a hacer parte del organismo multilateral.

El 30 de mayo de 2018, se firmó el “*Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*” en París.

Este proyecto de ley busca que el Congreso de la República apruebe dicho acuerdo firmado por los representantes del Gobierno de Colombia, así como la “*Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*”, adoptada el 14 de diciembre de 1960, en París, Francia (en adelante la Convención). Una vez los mismos sean ley de la República y surtan control automático ante la Corte Constitucional, deberán ser depositados ante el Gobierno de Francia, y solo en ese momento Colombia será formalmente miembro pleno de la OCDE.

4. Acuerdo sobre los términos de la adhesión de la República de Colombia a la convención de la OCDE.

El entonces Presidente Santos Calderón, en representación del Estado y del Gobierno de Colombia, firmó el 30 de mayo de 2018, el “*Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*”. La firma de este Acuerdo es el primer paso para formalizar el ingreso de Colombia como miembro permanente de la OCDE.

El Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de Colombia a la OCDE está dividido en 6 declaraciones que efectuó la República de Colombia, a saber:

1. Declaración General de Aceptación.
2. Declaración relacionada con el régimen de patentes, en la que la República de Colombia ratifica que está legalmente vinculada para someterse a las disposiciones de la *Decisión Andina 486* aplicable al régimen de patentes.
3. Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades de la Organización, firmado por Colombia el 20 de junio de 2014 y que se encuentra en trámite de ratificación en el Congreso (*PL 126 de 2017*).

4. Participación en actividades y órganos de la OCDE a título facultativo.
5. Terminación de Acuerdos anteriores con la Organización.
6. Entrega de informes a los Comités OCDE tras la adhesión.

La ratificación del *“Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”*, constituye un requisito para la formalización del ingreso de Colombia a este centro de pensamiento de políticas públicas.

5. Convención de la OCDE

Otro paso requerido para el proceso de adhesión a la Organización, comprende la ratificación de la *“Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”*, suscrita el 14 de diciembre de 1960, en París, Francia, y es uno de los compromisos asumidos también con la firma del *“Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”*.

La Convención tiene un preámbulo y un total de 21 artículos. Los artículos 1° al 16 constan de objetivos, compromisos y articulación institucional. El artículo 17 establece el mecanismo de denuncia, el 18 define la sede de la Organización, el artículo 19 reconoce la capacidad jurídica de la Organización y privilegios e inmunidades. Y los artículos 20 y 21 disponen de obligaciones del Secretario General y del depositario.

III. MARCO NORMATIVO

El artículo 150 de la Carta Magna colombiana, indica como función del Congreso de la República:

“16. Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados”.

La Constitución Política establece en el artículo 189 que corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa Dirigir las relaciones internacionales y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso.

Entendiendo que corresponde a la Comisión Segunda Constitucional, tanto de Senado y Cámara, estudiar en primer debate el proyecto de ley que busque ratificar o no un convenio o tratado internacional.

Que según la Convención sobre el derecho de los tratados, firmada en Viena el 23 de mayo de 1969, señala que un *“tratado”* es un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados o entre estos y organizaciones internacionales. Y conforme al mismo se entiende por *“ratificación”*, *“aceptación”*, *“aprobación”* y *“adhesión”*, según el caso, el acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado en cualquier forma que se hubiere convenido.

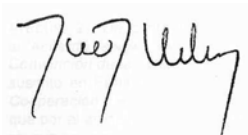
Y que la *“Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”*, constituida en París el 14 de diciembre de 1960, en su artículo XVI señala que:

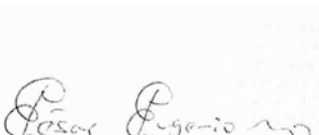
“El Consejo podrá decidir invitar a cualquier gobierno que esté preparado para asumir las obligaciones de miembro, a adherirse a la presente Convención. Esta decisión debe ser tomada por unanimidad. No obstante, el Consejo puede admitir por unanimidad en un caso particular, la posibilidad de abstención, bien entendido que a pesar de las disposiciones del artículo VI, la decisión se aplica entonces a todos los miembros. La adhesión tiene efecto desde el momento en que se deposita el instrumento de ratificación cerca del gobierno depositario”.

Por lo anterior, es competencia del Congreso y de la Comisión Segunda la adhesión o no de los instrumentos internacionales firmados entre organizaciones intergubernamentales, conformada por gobiernos nacionales.

IV. PROPOSICIÓN

En razón de los 3 títulos anteriormente expuestos, tras estudiarlo y considerarlo pertinente y de importante interés para el país y su fortalecimiento y credibilidad internacional; los congresistas abajo firmantes, solicitamos muy respetuosamente a los Honorables Representantes de la Comisión segunda **aprobar en primer debate** el Proyecto de ley número 040 de 2018 Cámara, por medio de la cual se aprueba el *“Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”*, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la *“Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”*, hecha en París el 14 de diciembre de 1960.


JUAN DAVID VÉLEZ
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara
Centro Democrático


CESAR EUGENIO MARTINEZ
Ponente
Representante a la Cámara
Centro Democrático

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER
DEBATE EN COMISIÓN SEGUNDA
CÁMARA DE REPRESENTANTES
PROYECTO DE LEY NÚMERO 02 DE
2018 SENADO, 040 DE 2018 CÁMARA**

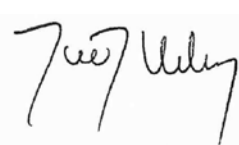
por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, hecha en París el 14 de diciembre de 1960.

Artículo 1º. Apruébese el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, adoptada en París el 14 de diciembre de 1960.

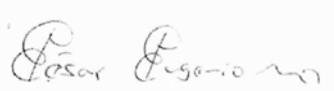
Artículo 2º. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 7ª de 1944 el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, adoptada en París el 14 de diciembre de 1960, que por el artículo primero de esta ley se aprueban, obligarán al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de los mismos.

Artículo 3º. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Cordialmente,



JUAN DAVID VÉLEZ
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara
Centro Democrático



CESAR EUGENIO MARTINEZ
Ponente
Representante a la Cámara
Centro Democrático

* * *

**INFORME DE PONENCIA CONJUNTA
PARA PRIMER DEBATE DE LOS
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 044 DE 2018 CÁMARA**

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

Y NÚMERO 067 DE 2018 CÁMARA

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

Bogotá, D. C., 3 de septiembre de 2018.
Honorable Representante
SAMUEL HOYOS
Presidente
Comisión Primera Constitucional
Cámara de Representantes
Ciudad.

Referencia: Informe de Ponencia Conjunta para Primer Debate en Cámara de los Proyectos de Acto Legislativo número 044 de 2018 Cámara, por el cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia y se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital” y número 067 de 2018 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia.

Honorables Representantes:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir Informe de Ponencia Conjunta para Primer Debate en Cámara de los Proyectos de Acto Legislativo números 044 y 067 de 2018 Cámara. El Informe de Ponencia conjunta de estos Proyectos de Acto Legislativo se rinde en los siguientes términos:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

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

A su vez, el Proyecto de Acto Legislativo número 067 de 2018 Cámara, fue radicado el día 02 de agosto de 2018 por los Representantes José Daniel López Jiménez, Jaime Rodríguez Contreras, Julio César Triana Quintero, Erwin Arias Betancur, Samuel Alejandro Hoyos Mejía, Gabriel Santos García, Édward David Rodríguez Rodríguez, Jorge Méndez Hernández, César Augusto Lorduy Maldonado, José Jaime Uscátegui Pastrana, Juan Carlos Wills Ospina, Ángela Patricia Sánchez Leal, Carlos Eduardo Acosta Lozano, Irma Luz Herrera Rodríguez y el Senador Rodrigo Lara Restrepo.

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

II. OBJETO DEL PROYECTO

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

III. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

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

- El **6 de agosto del año 2013** los Congresistas Juan Francisco Lozano Ramírez, Liliana María Rendón Roldán, Édgar Espíndola Niño, Juan Fernando Cristo Bustos, Félix José Valera Ibáñez, Carlos Emiro Barriga Peñaranda, Guillermo García Realpe, Eduardo José Castañeda Murillo, José Alfredo Gnecco Zuleta, Raymundo Elías Méndez Bechara presentaron el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2013, el cual pretendía incluir en la Constitución Política la segunda vuelta para la elección del Alcalde Mayor del Distrito Capital.
- El **13 de marzo de 2013** los congresistas Juan Francisco Lozano Ramírez, Roy Leonardo Barreras Montealegre, Augusto Posada Sánchez, Armando Alberto Benedetti Villaneda, Simón Gaviria Muñoz, Gilma Jiménez Gómez, Germán Varón Cotrino, Carlos Emiro Barriga Peñaranda, Ángel Custodio Cabrera Báez, Juan Carlos Martínez Gutiérrez, Hugo Orlando Velásquez Jaramillo, Jaime Buenahora Febres y Francisco Alfonso Pareja González presentaron el proyecto de Acto Legislativo 019 de 2013, por el cual se establece la segunda vuelta para la elección de alcaldes en los distritos o municipios con más de un millón de habitantes.
- El **4 de agosto del año 2015**, recién llegado a esta corporación Juan Carlos Lozada, con el apoyo de los congresistas; Clara Leticia Rojas González, Olga Lucía Velásquez Nieto, Samuel Hoyos,

María Fernanda Cabal, Tatiana Cabello Flórez, Édward Rodríguez, Esperanza Pinzón, Luciano Grisales, Carlos Germán Navas Talero, Juan Manuel Galán, radicamos el Proyecto de Acto Legislativo número 055 “por el cual se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital”.

- El **26 de julio de 2017** los congresistas Clara Leticia Rojas González, Harry González, Andrés Felipe Villamizar, Miguel Ángel Pinto Hernández, Alejandro Carlos Chacón, Ángela María Robledo Gómez, Carlos Germán Navas Talero, Alirio Uribe Muñoz, Olga Lucía Velásquez Nieto, Julián Bedoya Pulgarín, Juan Manuel Galán radicaron el proyecto de Acto Legislativo 037 de 2017 Cámara “por el cual se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital, municipios con población mayor a 500.000 habitantes y gobernadores departamentales”.
- El **2 de agosto de 2017** los congresistas Rodrigo Lara Restrepo, Édward David Rodríguez Rodríguez, Carlos Abraham Jiménez López, Hernando José Padauí Álvarez, Jorge Enrique Rozo Rodríguez, Luis Eduardo Diazgranados Torres, Eloy Chichi Quintero Romero, Carlos Alberto Cuenca Chaux, Gloria Betty Zorro Africano, Álvaro López Gil, Fabián Gerardo Castillo Suárez, José Luis Pérez Oyuela radicaron el Proyecto de Acto Legislativo 056 de 2017 “por medio de la cual se modifican los artículos 303, 314 y 323 de la Constitución Política de Colombia”.

IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

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

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

“Históricamente la exigencia de una mayoría absoluta en la primera vuelta se deriva del derecho eclesiástico, pues era así como se elegían los canónigos en las ciudades romanas del Imperio. Según la teoría de la Curia, a falta de unanimidad para la elección, solo la mitad más uno de los votos podían traducir la voluntad del colegio electoral. De no ser obtenida la mayoría absoluta en primera vuelta, los candidatos con mayor

apoyo debían someterse a una segunda votación que determinaría por mayoría simple cuál de ellos sería el ganador.”¹

4.2. ¿Para qué sirve?

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

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

4.3. El caso colombiano

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

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

conoce ordinariamente con el nombre de elección a doble vuelta. (...)

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

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

Dentro del ánimo de fortalecer la democracia multipartidista es aconsejable mantener el sistema de representación proporcional para la elección de Congreso, Asambleas y Concejos; así como, modificar el actual sistema de elección presidencial estableciendo la mayoría absoluta o doble vuelta, propiciando así el multipartidismo, la participación política de diversos sectores y un ambiente coalicionista en el Gobierno”⁴.

4.4. ¿Qué ventajas genera?

De acuerdo con Fernando Barrientos del Monte⁵ se puede decir que el mecanismo de la (SVE) genera las siguientes ventajas:

Respecto a la relación sistema electoral-gobernabilidad:

- Asegura la maximización de la legitimidad del candidato elegido y un mayor margen de gobernabilidad en el ejercicio del cargo. Con su uso se pretende evitar que el presidente, quien goza de amplias atribuciones y una gran influencia sobre el sistema político, solo cuente con el respaldo de una franja reducida del electorado;
- Ello supone que al mismo tiempo que se dota de mayor respaldo popular al futuro gobernante se ayuda también a construir mayorías gobernantes.

Respecto a los partidos y candidatos:

- Es un proceso de evaluación donde en la primera ronda se descartan a los candi-

¹ <https://www.semana.com/nacion/articulo/sirve-la-segunda-vuelta/22859-3> ¿SIRVE LA SEGUNDA VUELTA?. 7/4/1994

² Citado por Calixto Mendoza, M. A. 2010. La Segunda Vuelta Electoral y Reelección Inmediata: un análisis para México. Tesis Licenciatura. Ciencia Política. Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas, Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de las Américas Puebla. Diciembre. Derechos Reservados © 2010.
http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lpt/calixto_m_ma

³ <https://www.excelsior.com.mx/opinion/german-de-la-garza-estrada/2016/11/01/1125493>. GERMÁN DE LA GARZA ESTRADA

⁴ <http://babel.banrepcultural.org/cdm/singleitem/collection/p17054coll28/id/288/rec/58>

⁵ https://works.bepress.com/fernando_barrientos/3/ Fernando Barrientos del Monte. La Segunda Vuelta Electoral y la Gobernabilidad en los Sistemas Políticos Latinoamericanos, Istituto Italiano di Scienze Umane. University of Guanajuato. From the Selected Works of Fernando Barrientos del Monte 2004.

datos más débiles o aquellos que producen resultados fragmentados y minoritarios;

- Fomenta que intereses diversos se unan alrededor de los candidatos ganadores en la primera vuelta, propiciando que se realicen negociaciones entre partidos y otras fuerzas políticas y se realíneen estrategias; y
- Mide la preferencia real del partido y del candidato frente a los electores, de tal forma que se fortalece el sistema de partidos.

Respecto a los electores:

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

4.5. ¿Por qué la segunda vuelta electoral (SVE) para la elección del Alcalde Mayor de Bogotá, D. C.?

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

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

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

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

nacionales e internacionales y el hecho de ser la sede de las autoridades nacionales.

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

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

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

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

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

Bogotá, D. C. tiene un claro rol de liderazgo en el jalonamiento y desarrollo de la nación, además

de los retos que posee en su horizonte propio en materia social, infraestructura, comercio, servicios y demandas crecientes de necesidades insatisfechas que exigen, sin duda, garantizar un esquema de gobierno y de gestión pública con la mayor legitimidad e inclusión posibles, para avanzar en su progreso y no estancarse en vaivenes coyunturales, todo lo cual podría facilitarse con la adopción del mecanismo de la Segunda Vuelta Electoral (SVE) para la elección popular del Alcalde Mayor de Bogotá, D. C.

4.6. Representatividad y legitimidad del Alcalde Mayor de Bogotá.

La Constitución Política establece que el Alcalde Mayor de Bogotá será el candidato elegido con la mayor cantidad de votos favorables en la contienda; es decir por mayoría simple. Esto ha

generado dificultades prácticas significativas, en la medida que resulta elegido aquel candidato que obtiene más votos que sus competidores, lo cual no supone una mayoría sustancial con respecto al potencial electoral de la ciudad o, incluso, al total de ciudadanos que concurrieron en las urnas. Como se mostrará más adelante, es perfectamente posible que un sector de la ciudadanía elija a un alcalde y que otro, suscriba las firmas y concurra a las urnas para revocarlo, sin necesidad que un solo ciudadano cambie de postura política durante el proceso.

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

AÑO	POTENCIAL SUFRAGANTES	CANTIDAD VOTANTES	ALCALDE MAYOR ELEGIDO	VOTOS OBTENIDOS	% SOBRE CANTIDAD VOTANTES	% SOBRE POTENCIAL ELECTORAL
2003	3,922,818	1,706,701	Luis E. Garzón	970.466	48,3%	24,7%
2007	4,378,026	2,095,629	Samuel Moreno	902.013	45,2%	20,6%
2011	4,904,572	2,325,374	Gustavo Petro	723.157	32,2%	14,7%
2015	5,453,086	2,811,209	Enrique Peñalosa	903.764	33,1%	16,5%

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

- En una ciudad de 8.181.047 habitantes (DANE) y 5.702.805 ciudadanos aptos para votar (RNEC), un Alcalde Mayor de Bogotá nunca ha obtenido más de un millón de votos, es decir con menos de la (1/4) parte del potencial electoral.
- Los alcaldes de Bogotá elegidos en las últimas cuatro elecciones tan solo han logrado obtener el real apoyo electoral entre el 14% y el 25% del total de ciudadanos aptos para votar.
- En las elecciones observadas, ningún alcalde obtuvo la mitad más uno de la votación total, lo cual demuestra la ten-

dencia a la dispersión de estas contiendas electorales.

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

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

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

LEY 131 DE 1994	LEY 741 DE 2002
Artículo 7º. La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos: 1. Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario. 2. Mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos que hayan sufragado en la jornada electoral que escogió al respectivo mandatario, en un número no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos. <u>Parágrafo. La Registraduría de la respectiva entidad territorial certificará, en un lapso no mayor de 30 días, que las cédulas de quienes firman el memorial, correspondan a ciudadanos que votaron en las respectivas elecciones.</u>	Artículo 1º. Los artículos 7º de la Ley 131 de 1994 y 64 de la Ley 134 de 1994, quedarán así: “La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos: “1. Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo alcalde o gobernador. “2. Mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos en número no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido”.

LEY 131 DE 1994	LEY 741 DE 2002
Artículo 11. Solo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes al ser esta aprobada en el pronunciamiento popular por un número de votos no inferior al 60% de los ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios <u>no sea inferior al 60% de la votación</u> registrada el día en que se eligió el mandatario, y únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió el respectivo gobernador o alcalde.	Artículo 2º. Los artículos 11 de la Ley 131 de 1994 y 69 de la Ley 134 de 1994, quedarán así: “Solo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes, al ser ésta aprobada en el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios <u>no sea inferior al cincuenta y cinco por ciento (55%) de la votación</u> válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario”.

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

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

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

- i. Pese a la flexibilización de los requisitos, todos los procesos que han llegado a las urnas han sido fallidos por no cumplir el mínimo necesario de participación electoral, salvo en el municipio de Tasco (Boyacá) en 2018;
- ii. Las causales que justifican la solicitud de revocatoria del mandato (incumpli-

miento del programa de gobierno e insatisfacción generalizada de la ciudadanía) son de interpretación subjetiva por parte de la autoridad electoral, lo cual ha generado mayor desconfianza hacia la institucionalidad democrática;

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

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

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

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

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

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

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

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

V. IMPACTO FISCAL

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

- El costo de la segunda vuelta presidencial, realizada el pasado mes de junio de 2018, fue de \$39.723.538.439. Puede pensarse que el costo de una segunda

vuelta en la elección a Alcalde Mayor de Bogotá es similar, dado que tienen características en común: i) se usa un único tarjetón, de fácil diligenciamiento por parte de los electorales; ii) no está acompañado en la misma fecha de ninguna otra elección.

- Debe advertirse entonces que una elección de segunda vuelta es mucho más económica que, por ejemplo, una elección local, en la cual se elige Alcalde Mayor, Concejo Distrital y ediles. En su edición 2015, esta tuvo un costo total de \$64.461.764.531.
- Pero adicionalmente, la introducción de una segunda vuelta en la elección a Alcalde Mayor de Bogotá reduce la probabilidad de la realización de elecciones de revocatoria del mandato. Este certamen, en caso de ser convocado, podría tener un costo similar al de una segunda vuelta; pero puede generar dos costos extra: i) el costo que le supone a la Registraduría Nacional del Estado Civil la verificación de las firmas requeridas para la revocatoria del mandato; ii) el eventual costo de una nueva elección de Alcalde Mayor, si la revocatoria prosperara.

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

6.1. CONSTITUCIONAL:

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

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

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

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.
3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.
4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias (...)

6.2. **LEGAL:**

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

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

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

Comisión Primera.

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

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

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

Artículo 220. Suspensión de la facultad constituyente. Durante el periodo constitucional tiene plena vigencia esta atribución constituyente, siendo titular el Congreso de la República. No obstante, a partir de la elección e integración de

una Asamblea Constituyente, quedará en suspenso la facultad ordinaria del Congreso para reformar la Constitución durante el término señalado para que la Asamblea cumpla sus funciones.

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

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

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

1. El Gobierno nacional.
2. Diez (10) miembros del Congreso
3. Un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento (5%) del censo electoral existente en la fecha respectiva.
4. Un veinte (20%) por ciento de los Concejales del país.
5. Un veinte (20%) por ciento de los Diputados del país...”

VII. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos, presentamos ponencia positiva conjunta y solicitamos a los Honorables Representantes que integran la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar Primer Debate a los Proyectos Acumulados de Acto Legislativo número 044 de 2018 Cámara, por el cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia y se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital y número 067 de 2018 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia.

Teniendo en cuenta los antecedentes a estos Proyectos de Acto Legislativo, los debates y el consenso al que se había llegado en anteriores ocasiones, se propone el siguiente articulado:

TEXTO DE ARTICULADO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE.

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO NÚMEROS 044 Y 067 DE 2018 CÁMARA ACUMULADOS

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

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia el cual quedará, así:

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

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

La elección de Alcalde Mayor, de concejales distritales y de ediles se hará en un mismo día por periodos de cuatro (4) años y el alcalde no podrá ser reelegido para el período siguiente.

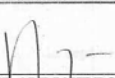
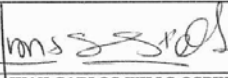
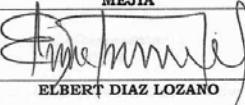
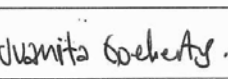
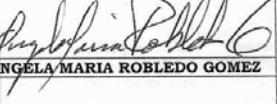
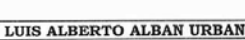
Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del periodo, se elegirá alcalde mayor para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el Presidente de la República designará alcalde mayor para lo que reste del periodo, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido. Los alcaldes locales serán designados por el Alcalde Mayor de terna enviada por la correspondiente junta administradora.

En los casos taxativamente señalados por la ley, el Presidente de la República suspenderá o destituirá al Alcalde Mayor. Los concejales y los ediles no podrán hacer parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas.

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

Artículo 2º. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

De los Congresistas,

	
JUAN CARLOS LOSADA VARGAS Coordinador Ponente	JOSE DANIEL LOPEZ JIMENEZ Coordinador Ponente
	
SAMUEL ALEJANDRO HOYOS MEJIA	JUAN CARLOS WILLS OSPINA
	
ELBERT DIAZ LOZANO	JUANITA MARIA GOEBERTUS ESTRADA
	
CARLOS GERMAN NAVAS TALERO	ANGELA MARIA ROBLEDO GOMEZ
	
LUIS ALBERTO ALBAN URBANO	

**INFORME DE PONENCIA
NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE
EN CÁMARA AL PROYECTO DE ACTO
LEGISLATIVO NÚMERO 044 DE 2018
CÁMARA**

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

**ACUMULADO CON EL PROYECTO DE
ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 067 DE
2018 CÁMARA**

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

Bogotá, D. C., 10 de septiembre de 2018
Honorable Representante
SAMUEL HOYOS MEJÍA
Presidente Comisión Primera Constitucional
Cámara de Representantes
E. S. D.

Referencia: Informe de ponencia negativa para primer debate en Cámara al Proyecto de Acto Legislativo número 044 de 2018 Cámara, por el cual se modifica el artículo 323 de la Constitución política de Colombia y se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 067 de 2018 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia.

Respetado doctor, reciba un cordial saludo:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992¹, procedo a rendir **informe de ponencia negativa para primer debate en Cámara al Proyecto de Acto Legislativo número 044 de 2018 Cámara, por el cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia y se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 067 de 2018 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia.**

¹ Artículo 156. Presentación y publicación de la ponencia. El informe será presentado por escrito, en original y dos copias al secretario de la Comisión Permanente. Su publicación se hará en la *Gaceta del Congreso* dentro de los tres (3) días siguientes. Sin embargo, y para agilizar el trámite del proyecto, el Presidente podrá autorizar la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la Comisión; ello, sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la *Gaceta del Congreso*

1. ANTECEDENTES

El pasado 25 de julio del presente año, fue radicado ante la Secretaría de la Honorable Cámara de Representantes el Proyecto de Acto Legislativo número 044 de 2018 Cámara, *por el cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia y se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital* por los honorables Representantes Juan Carlos Lozada Vargas, Kelyn Johana González Duarte, Fabio Fernando Arroyave Rivas, Mauricio Andrés Toro Orjuela, Rodrigo Arturo Rojas Lara, José Luis Correa López, Andrés David Calle Aguas, Óscar Hernán Sánchez León, Álvaro Henry Monedero Rivera, Édgar Alfonso Gómez Román y el honorable Senador Mauricio Gómez Amín.

Adicionalmente, el pasado dos (2) de agosto, los honorables Representantes José Daniel López Jiménez, Jaime Rodríguez Contreras, Julio César Triana Quintero, Erwin Arias Betancour, Samuel Alejandro Hoyos Mejía, Gabriel Santos García, Édward David Rodríguez Rodríguez, Jorge Méndez Hernández, César Augusto Lorduy Maldonado, José Jaime Uscátegui Pastrana, Juan Carlos Wills Ospina, Ángela Patricia Sánchez Leal, Carlos Eduardo Acosta Lozano, Irma Luz Herrera Rodríguez y el honorable Senador Rodrigo Lara Restrepo, radicaron ante la misma corporación el Proyecto de Acto Legislativo número 067 de 2018 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia*.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 151 de la Ley 5ª de 1992, los proyectos han sido acumulados por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Los Proyectos de Acto Legislativo acumulados, tiene como objeto en común, reformar el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia para establecer el mecanismo de segunda vuelta en la elección del Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital, cuando ninguno de los candidatos alcance la mitad más uno de los votos.

3. ANÁLISIS Y CONSIDERACIONES DEL PROYECTO

Los proyectos estudiados plantean la implantación del mecanismo de segunda vuelta o balotaje para las elecciones a la Alcaldía Mayor de la ciudad de Bogotá. Esta no es la primera vez que se plantea el debate sobre la segunda vuelta en elecciones locales, en los últimos años se han presentado cinco proyectos de Acto Legislativo relacionados:

Proyecto	Autor
Acto Legislativo número 19 de 2013 Senado, “ <i>por el cual se establece la segunda vuelta para la elección de alcaldes en los distritos o municipios con más de un millón de habitantes</i> ”.	Juan Lozano Ramírez (Partido de la U)
Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2013 Senado, “ <i>por el cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia</i> ”.	Juan Lozano Ramírez (Partido de la U)
Proyecto de Acto Legislativo número 055 de 2015 Cámara, “ <i>por el cual se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital</i> ”.	Juan Carlos Losada (Partido Liberal)
Proyecto de Acto Legislativo número 037 de 2017 Cámara, “ <i>por el cual se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital, municipios con población mayor a 500.000 habitantes y gobernadores departamentales</i> ”.	Varios
Proyecto de Acto Legislativo número 056 de 2017 Cámara, “ <i>por medio de la cual se modifican los artículos 303, 314 y 323 de la Constitución Política de Colombia</i> ”.	Varios

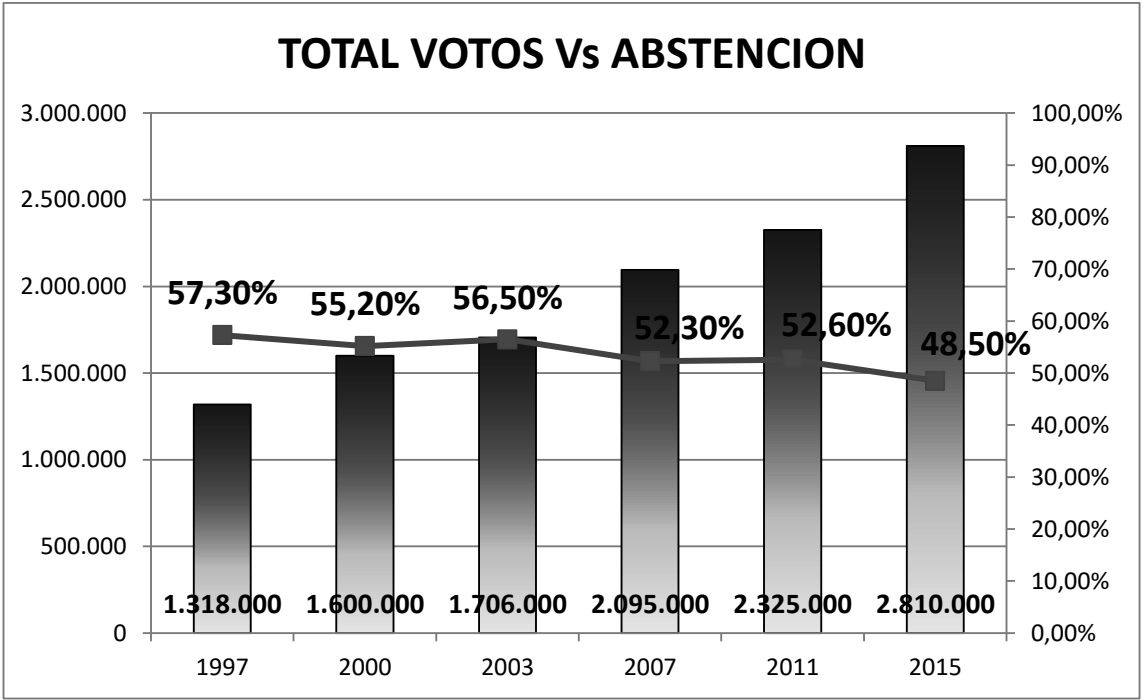
Los argumentos esgrimidos por este conjunto de proyectos, son fundamentalmente, i) que la segunda vuelta genera mayor legitimidad, ii) que propicia escenarios de mayor gobernabilidad, y iii) que se hace necesaria debido a la importancia y la cantidad de población de la ciudad de Bogotá.

3.1. REPRESENTATIVIDAD Y LEGITIMIDAD

El primer punto en defensa de la implantación de la segunda vuelta para la Alcaldía de Bogotá, según el Proyecto de Acto Legislativo número 044 de 2018, es que esta:

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

Según lo cual, la representatividad y legitimidad de los elegidos estaría sería una consecuencia directa del porcentaje y la cantidad de votos obtenidos. Sin embargo, este argumento no se compadece con la tradición abstencionista colombiana, que, aunque disminuyó en las últimas elecciones, no ha dejado de rondar el 50 % como se puede apreciar en la siguiente gráfica:



Fuente: Julián Lemos Idrobo ¿Segunda vuelta para el Alcalde Mayor en Bogotá?

Según estas cifras, y restando los votos en blanco y los votos nulos, tendríamos que muy pocos gobernantes en Colombia, tanto del nivel nacional como del nivel local, son legítimos y representativos. Por lo tanto, el criterio para analizar estos atributos de los gobiernos y los gobernantes, no puede ser únicamente cuantitativo, sin que esto quiera decir esta variable no deba incluirse en el análisis.

No obstante, como lo ha demostrado la experiencia, los niveles de aprobación de una administración, varían según su desempeño.

Gobernantes elegidos con altas votaciones, ven afectado su respaldo social debido al desarrollo de su gestión. Para ilustrar esta situación, se ha agregado la columna “Imagen favorable” a la siguiente tabla, presentada por el Proyecto de Acto Legislativo número 044. Este dato corresponde a la imagen favorable al cierre de la gestión de cada uno de los alcaldes de Bogotá, y del año 2017 para el actual alcalde. La fuente utilizada es la Encuesta Anual de Percepción Ciudadana, publicada por la fundación Bogotá Cómo Vamos y aplicada con Ipsos Napoleón Franco².

Año de elección	Candidato	Votos Recibidos	Porcentaje	Votos Válidos	Potencial de sufragantes	Imagen favorable
2015	Enrique Peñalosa	906.058	33,18%	2,810,832	5,453,083	16%
2011	Gustavo Petro Urrego	723,157	32,22%	2,244,025	4,904,572	32%
2007	Samuel Moreno Rojas	920,013	43,94%	2,031,526	4,378,026	11%
2003	Luis Eduardo Garzón	797,466	46,29%	1,650,792	3,922,818	65%

Como evidencia lo anterior, la relación entre imagen favorable y porcentaje de votos en la elección, es muy variable. Aunque “imagen favorable” es la cifra de referencia, otros indicadores, como “Confianza” y “Gestión” tienen un comportamiento muy similar, con el 13% y el 13% respectivamente, para el actual alcalde de Bogotá. En suma, se reitera que los factores de legitimidad son mucho más variados y complejos que la mera votación.

En segundo lugar, la segunda vuelta fomenta el llamado “voto útil”, como bien lo expresa el mismo Proyecto de Acto Legislativo, así:

“El elector tiene la doble opción de orientar sus preferencias partidistas. La SVE permite el voto estratégico: en la primera vuelta el elector vota por el partido con el cual se identifica más o por

el cual –desde su perspectiva– le ofrece mayores beneficios; en la segunda, el elector reorienta su preferencia, vota por el partido que tiene mayores posibilidades de ganar y/o vota en contra del candidato que no desea que lo gobierne”.

Esto genera, más que legitimidad o representatividad, un *consenso negativo*³. Así pues, el factor de cohesión no es la propuesta del candidato, sino la necesidad de bloquear una opción

² Bogotá Cómo Vamos. Encuesta de Percepción Ciudadana 2017, pg. 98. Consultado en: <https://assets.documentcloud.org/documents/4222235/Encuesta-de-Percepción-Ciudadana-2017.pdf>

³ Pérez Liñán, A. (2012). La reversión del resultado en la doble vuelta electoral: Una evaluación institucional del Balotaje, pg. 13. Miríada: Investigación en Ciencias Sociales, 1(1), 9-33.

que disgusta al elector respaldando un “mal menor”. Por lo tanto, tampoco se construye lealtad, adhesión, o apropiación del programa que representa el candidato que resulta elegido, y en consecuencia, no se garantiza al gobierno resultante, ninguno de los dos atributos defendidos por este primer argumento.

3.2. GOBERNABILIDAD

El segundo argumento esbozado, ha sido la posibilidad de construir alianzas que permitan mayor gobernabilidad, puesto que:

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

Sin embargo, esto afectaría los valores de una sociedad democrática basada en el pluralismo y la independencia, por cuanto esta negociación y realineación de estrategias, puede fortalecer el reparto de burocracia y el fortalecimiento de clientelas a nivel distrital. En adición, Pérez-Liñán⁴ desde una perspectiva comparada, plantea que el fenómeno de reversión del resultado que se presenta en la segunda vuelta, suele afectar a los partidos más jóvenes y que representan opciones alternativas o independientes.

En último lugar, el Proyecto de Acto Legislativo número 044 sostiene que la segunda vuelta “mide la preferencia real del partido y del candidato frente a los electores, de tal forma que se fortalece el sistema de partidos”. Contrario a esto, es habitual que se relacione en la literatura el uso de ballotage con la fragmentación y debilitamiento del sistema de partidos, ya que estimula la preservación de grupos propios que permitan ganar algo en las negociaciones que se establecen de cara al ballotage.

3.3. APLICACIÓN DE LA SEGUNDA VUELTA PARA BOGOTÁ

Las dos ideas fuerza que orientan la propuesta de segunda vuelta para la elección de la Alcaldía de Bogotá, radican en la importancia política y económica de la ciudad, y en su tamaño poblacional. Aunque estos son innegables, no son exclusivos de la ciudad de Bogotá, y favorecen una visión centralista del país, desconociendo la importancia política, económica, y el desarrollo urbano que han tenido las principales ciudades del país.

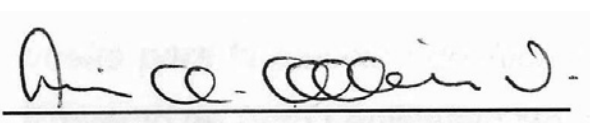
Desde una perspectiva más técnica, la Misión Electoral Especial creada por el Acuerdo Final de Paz de La Habana, propuso en su primer informe la aplicación de la segunda vuelta para las elecciones de los alcaldes de las seis (6) principales ciudades del país⁵. En este orden de ideas, la restricción de

la medida exclusivamente para el Distrito Capital, resulta técnicamente cuestionable.

4. PROPOSICIÓN

De acuerdo con lo expuesto, presento **ponencia negativa** a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, y en consecuencia, **solicito se archive** el Proyecto de Acto Legislativo número 044 de 2018 Cámara, *por el cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia y se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital*, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 067 de 2018 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia*.

Del Congresista,



LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Representante a la Cámara
Ponente

CONTENIDO	
Gaceta número 696 - viernes 14 de septiembre de 2018	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	Págs.
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley estatutaria número 063 de 2018 Cámara, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley Número 040 de 2018 Cámara, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, hecha en París el 14 de diciembre de 1960	14
Informe de ponencia conjunta para primer debate y texto de articulado propuesto de los proyectos de acto legislativo número 044 de 2018 Cámara, por el cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia y se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital	18
Informe de ponencia negativa para primer debate en Cámara al Proyecto de Acto Legislativo número 044 de 2018 Cámara, por el cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia y se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 067 de 2018 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia	26

⁴ Ibíd.

⁵ Pro-Bogotá. Reforma para implementar un mecanismo de segunda vuelta para elección de Alcalde de Bogotá. Consultado en: <https://www.slideshare.net/ProBogota/analisis-segunda-vuelta-para-eleccin-del-alcaldes>