



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - Nº 199

Bogotá, D. C., jueves, 4 de abril de 2019

EDICIÓN DE 20 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 DE PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 220 DE 2018 CÁMARA

*por el cual se establece el porcentaje mínimo de destinación de recursos al desarrollo y fomento de actividades deportivas en el territorio nacional, y se garantizan beneficios a escuelas de formación deportiva.*

Por decisión de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de Cámara de Representantes, presentamos ponencia favorable para primer debate al **Proyecto de ley número 220 de 2018, Cámara**, “*por el cual se establece el porcentaje mínimo de destinación de recursos al desarrollo y fomento de actividades deportivas en el territorio nacional, y se garantizan beneficios a escuelas de formación deportiva*”.

#### I. COMPETENCIA

La Comisión Tercera Constitucional Permanente es competente para conocer del presente proyecto de Ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, por cuanto versa

sobre: “hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro” (Subrayado fuera de texto).

#### II. SÍNTESIS DEL PROYECTO

El proyecto de ley tiene como finalidad garantizar un porcentaje mínimo de recursos con destino a programas de fomento y desarrollo del deporte en el territorio nacional. El porcentaje mínimo al cual se hace referencia surge de los recursos recaudados en ocasión al artículo 512-2 del Estatuto Tributario, con el objeto de estimular la práctica deportiva, y que entre otros, beneficie a los semilleros de formación (escuelas deportivas de las distintas disciplinas), en módulos o componentes de investigación, orientación, capacitación, promoción y acceso a la competitividad deportiva.

#### III. EL PROYECTO

<b>NATURALEZA</b>	Proyecto de ley
<b>CONSECUTIVO</b>	número 220 de 2018 (Cámara)
<b>TÍTULO</b>	<i>“por el cual se establece el porcentaje mínimo de destinación de recursos al desarrollo y fomento de actividades deportivas en el territorio nacional, y se garantizan beneficios a escuelas de formación deportiva”.</i>
<b>MATERIA</b>	Destinación de recursos a actividades deportivas.
<b>AUTORES</b>	SENADOR: Ciro Alejandro Ramírez Cortés REPRESENTANTES Juan Pablo Celis Vergel, José Luis Pinedo Campo. Erasmo Elías Zuleta Bechara, Jennifer Kristín Arias Falla, Carlos Alberto Cuenca Chaux, Luis Emilio Tovar Bello, Enrique Cabrales Baquero, Gustavo Londoño García, Gabriel Santos García, Ricardo Alfonso Ferro Lozano, Óscar Darío Pérez Pineda, Alfredo Ape Cuello Baute, Gabriel Jaime Vallejo Chujfi, Juan Carlos Losada Vargas, Esteban Quintero Cardona, Edwin Gilberto Ballesteros Archila, Salím Villamil Quessep, Irma Luz Herrera Rodríguez, José Jaime Uscátegui Pastrana, Álvaro Henry Monedero Rivera y otras firmas.

<b>PONENTES</b>	<u>COORDINADOR PONENTE</u> Honorable Representante Christian Munir Garcés Aljure	
	<u>PONENTES</u> Honorable Representante Erasmo Elías Zuleta Bechara, Carlos Alberto Cuenca Chau, Carlos Alberto Carreño Marín	
<b>ORIGEN</b>	Cámara de Representantes	
<b>RADICACIÓN</b>	Octubre 23 de 2018	
<b>TIPO</b>	Ordinaria	
<b>PUBLICACIÓN</b>	Texto original	904 de 2018
<b>ESTADO</b>	Pendiente dar primer debate	

#### IV. ANTECEDENTES

El presente proyecto de ley no tiene antecedentes legislativos, ya que el porcentaje de asignación a programas deportivos era dirigido de manera autónoma por Coldeportes a través de resoluciones expedidas por la entidad.

Lo que sí vale la pena tener en cuenta es que el artículo 52 de la Constitución Política de Colombia, modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 002 del 2000, consideró que:

“El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano.

El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social.

Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.

El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas”.

“La Ley 181 de 1995, que dictó las disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y creó el Sistema Nacional del Deporte, constituye no solo la cláusula que da origen constitucional al derecho y deber del Estado de fomentar el deporte, la recreación y la cultura como elemento fundamental del desarrollo social e individual de los ciudadanos del Estado colombiano sino que también es una cláusula que establece una regla relativa a la responsabilidad institucional y a la asignación presupuestal del fomento del deporte. Argumentó la Corte que ello se evidencia cuando dice que “el deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social”. Con ello, la intención del Constituyente fue otorgar una particular relevancia al gasto fiscal en materia deportiva, pues lo asignó al rubro de gasto público social, decisión que, como se explicará más adelante, otorga prerrogativas frente a otras especies de gasto público y, a su vez, impone determinadas reglas de distribución de recursos.

Por último, el artículo también determina el marco de ejercicio de las competencias del Estado frente a la actividad deportiva e indica que el mismo debe fomentar, inspeccionar, vigilar y controlar las organizaciones deportivas y recreativas; también prevé un mandato constitucional específico, esta vez derivado del carácter expansivo del principio democrático, según el cual la estructura y propiedad de esas organizaciones deberán conformarse de acuerdo a dicho principio.

Respecto al tema fiscal que es lo que importa para los efectos de la presente, la misma sentencia citada menciona que la caracterización del gasto fiscal al deporte como gasto público social conlleva, como se dijo, al menos dos consecuencias definidas:

- a) La adscripción de un lugar central y preferente en lo que respecta a la prelación en la asignación y gasto público;
- b) La determinación de parámetros constitucionales para la distribución de tales recursos, basados en la aplicación concurrente y ponderada del principio de universalidad de los derechos sociales y el mandato de promoción de la igualdad de oportunidades.

Para la Corte, el gasto público social es comprendido como “[...] aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión, y dado que la educación ha sido señalada como objetivo fundamental del Estado social de derecho”. (Sentencia C-375/10).

Como lo ha descrito la jurisprudencia de la Corte, a pesar de la dificultad para otorgar una definición sobre el tópico suficientemente comprensiva, el gasto público social es comprendido como “[...] aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión, y dado que la educación ha sido señalada como objetivo fundamental del Estado social de derecho” (Sentencia C-375/10 - M.P. Mauricio González Cuervo).

Entonces, en ese orden de ideas, el gasto público social es una designación presupuestal forzosa, de raigambre constitucional, que busca garantizar la financiación de los mínimos materiales mencionados. Esta naturaleza se hace evidente al analizar el contenido del artículo 350 C.P., que ordena que dentro de la ley de apropiaciones se prevea un componente denominado gasto público social, el cual:

- a) Tiene prioridad sobre cualquier otra asignación, salvo en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional;
- b) Debe distribuirse de manera territorial y a partir del análisis sobre el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, conforme la ley. Esta misma condición es reafirmada por el artículo 366 C.P., en tanto prevé que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades esenciales del Estado. Por ende, el objetivo fundamental de la actividad estatal, en cuanto a su finalidad social, es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Con el fin de cumplir esa misión, la norma constitucional reitera que en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

En conclusión, es evidente la existencia de un mandato constitucional hacia el Estado, consistente en satisfacer las necesidades básicas insatisfechas antes mencionadas, para lo cual le otorga una asignación presupuestal obligatoria y preferente, denominada gasto público social.

La Corte Constitucional ha identificado dos criterios definidos para la distribución de los recursos que integran el gasto público social. El goce de los derechos sociales, según han sido definidos por este Tribunal, está fundado en el principio de universalidad y progresividad, lo que implica que deben ser garantizados en condiciones equitativas para toda la población y, además, la acción estatal debe estar dirigida a su ampliación progresiva. En tratándose del deporte, estas consideraciones son aplicables mutatis mutandis a la generalidad de los derechos sociales. En tal sentido, respecto cada uno de estos derechos, entre ellos el de la recreación y el deporte, el Estado tiene la obligación de:

- a) Garantizar su contenido mínimo esencial, al margen cualquier consideración sobre nivel de desarrollo económico o definición de una política concreta;
- b) Propender por su ampliación progresiva, lo que impide que una vez alcanzado determinado grado de goce efectivo del derecho,

pueda retrocederse en el mismo de manera injustificada, concepto que la doctrina constitucional define como prohibición de regresividad.

El segundo criterio de distribución del gasto público social está basado en el cumplimiento, por parte del Estado, del mandato de promoción de la igualdad de oportunidades. Este deber significa que, en la asignación y ejecución de aquellos rubros fiscales que pertenecen al gasto público social, deberá preferirse a aquellas personas o grupos que están en situación de marginalidad o debilidad manifiesta, que han sido históricamente discriminados de manera sistemática o que pertenecen a aquellas categorías que conforman “criterios sospechosos” de discriminación, según lo explicado en el fundamento jurídico de la Sentencia C-221 de 2011.

Estos argumentos, a juicio de la Sala resultan plenamente aplicables para la identificación de los criterios de distribución del gasto público social destinado al fomento del deporte. Así, en primer término, estos recursos deben garantizar el goce efectivo del derecho social a la práctica del deporte y la recreación, bajo condiciones de universalidad y progresividad. Luego, en segundo lugar, los desarrollos que realice el legislador respecto de ese derecho deben estar enfocados a satisfacer el mandato constitucional de promoción de la igualdad de oportunidades, lo que obliga a otorgar un tratamiento de asignación de recursos que prefiera a las personas o grupos en circunstancias de exclusión o debilidad manifiesta, o tradicionalmente discriminados o marginados.

Lo anterior, por supuesto, no es óbice para que el Estado esté investido de la facultad de destinar gasto público social en materia deportiva con base en otros criterios distintos al de focalización. Empero, ello estará subordinado a que se dé cumplimiento prioritario al deber constitucional de preferencia antes explicado, fundado en la vigencia de la igualdad de oportunidades. Esto implica que resultarán contrarias a la Constitución aquellas decisiones legislativas que distribuyan los recursos que integran el gasto público social en detrimento de la financiación de las necesidades básicas insatisfechas de los grupos discriminados o marginados” (Original del Proyecto de Ley).

Adicional a lo anteriormente mencionado, vale la pena recordar que en la declaración de los Derechos del niño de 1959, de la Asamblea General de Naciones Unidas, su segundo principio dice que “el niño gozará de una protección especial y dispondrá e oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar normas con este fin, la

consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño.

Asimismo, el principio 7 destaca que “el niño tiene derecho a recibir educación que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales (...) el niño debe disfrutar plenamente de juegos y recreaciones, los cuales deben estar orientados hacia los fines perseguidos por la educación, la sociedad y las autoridades públicas se esforzarán por promover el goce de este derecho”.

El artículo 29 de la Convención de la ONU de 1989 establece que los Estados pertenecientes se comprometen a que la educación del niño deberá estar encaminada a “Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades”.

**V. CONSIDERACIONES**

Se hacen algunas modificaciones a la forma del proyecto (El párrafo 2 del artículo 1° se convierte en párrafo 2°), pero se mantiene el fondo de este, el cual como se ha dicho tiene la finalidad de destinar recursos al desarrollo y fomento de actividades deportivas en el territorio nacional, y de garantizar beneficios a escuelas de formación deportiva. A continuación, se presentan algunas consideraciones:

El segundo párrafo del párrafo 1° del proyecto de ley, por ser una disposición especial para Coldeportes, se convierte en párrafo 2°.

Vale la pena mencionar que la autoridad en deportes de Colombia (Coldeportes) dio concepto positivo al proyecto de ley asegurando:

Para Coldeportes, es pertinente el proyecto de ley (...) lo que permite la organización, promoción y masificación de las escuelas de formación deportiva en los Departamentos y Municipios del territorio nacional, que posibilite la participación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes de 6 a 17 años en su desarrollo técnico deportivo e integral, contribuyendo a la reserva deportiva del país y a fortalecer el tejido social, la convivencia, la paz, el respeto y las habilidades para la vida.

A su vez, el concepto de Coldeportes solicita que se aclare el impacto fiscal del proyecto de ley, pero vale la pena recordar que lo que busca es un porcentaje mínimo de un presupuesto que ya existe, obtenido de la inversión de los recursos del IVA a la telefonía móvil por parte del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes).

Es importante tener en cuenta para el proyecto de ley

RENTAS DE DESTINACIÓN ESPECÍFICA IMPUESTO AL CONSUMO TELEFONÍA MÓVIL			Miles de millones de pesos (\$)	
CONCEPTO DE GASTO	BASE LEGAL	CONCEPTO DE RENTA	DISTRIBUCIÓN (%)	
			2017	2018
<b>REFORMA TRIBUTARIA 2016</b>				
COLDEPORTES	Ley 1819 de 2016 (artículo 201)	Por reglamentar	70,0%	161,8
MINCULTURA	Ley 1819 de 2016 (artículo 201)	Por reglamentar	30,0%	69,3
<b>TOTAL RECURSOS DISTRIBUIDOS</b>		<b>100%</b>	<b>251,7</b>	<b>231,2</b>

Fuente: SIIF-MHCP.

**Nota:** para 2017, Coldeportes recibió el 78,75% del IVA total a la telefonía móvil; mientras, para 2018 se le asignará el 70%.

PROYECTOS POR LÍNEAS PROGRAMÁTICAS	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Fomento a la Recreación, la actividad física y el deporte	26,05%	21,34%	15,83%	19,57%	15,47%	11,30%

Como se observa en la última tabla, porcentaje de inversión para el fomento y desarrollo del deporte ha decrecido a lo largo de los últimos años. Por ello, la necesidad de garantizar un porcentaje mínimo de estos recursos que, entre otras cosas, sirven para ocupar la juventud y alejarla de malas prácticas.

Impacto Fiscal:

El proyecto de ley en cuestión no tiene impacto fiscal alguno, toda vez que lo único que propende, es garantizar la destinación de un porcentaje mínimo de las apropiaciones causadas en virtud del Estatuto Tributario, que respalden programas consistentes en el fomento y desarrollo de actividades deportivas, entre otras.

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p><b>Artículo 1°.</b> De los recursos recaudados con destino al deporte en ocasión al artículo 512-2 del Estatuto Tributario, después de efectuarse los lineamientos para la distribución de la inversión de los recursos del IVA a la telefonía móvil por parte del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes), se garantizará un porcentaje mínimo equivalente al 20% del total de dichos recursos, con destino a programas de fomento y desarrollo deportivo en el territorio nacional.</p>	<p><b>Artículo 1°.</b> De los recursos recaudados con destino al deporte en ocasión al artículo 512-2 del Estatuto Tributario, después de efectuarse los lineamientos para la distribución de la inversión de los recursos del IVA a la telefonía móvil por parte del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes), se garantizará un porcentaje mínimo equivalente al 20% del total de dichos recursos, con destino a programas de fomento y desarrollo deportivo en el territorio nacional.</p>
<p><b>Parágrafo 1°.</b> De los recursos destinados a programas de fomento y desarrollo deportivo, el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes), dispondrá una partida que beneficie a las Escuelas de Formación Deportiva legalmente registradas y/o reconocidas por alguno de los organismos que integran el Sistema Nacional del Deporte, en los componentes de investigación, capacitación, promoción y competencia deportiva.</p> <p>El Sistema Nacional del Deporte, dispondrá las políticas públicas y reglamentarias correspondientes, a efectos de registrar y/o reconocer a las escuelas de formación deportiva, como organismos deportivos que desarrollan programas educativos.</p>	<p><b>Parágrafo 1°.</b> De los recursos destinados a programas de fomento y desarrollo deportivo, el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes), dispondrá una partida que beneficie a las Escuelas de Formación Deportiva legalmente registradas y/o reconocidas por alguno de los organismos que integran el Sistema Nacional del Deporte, en los componentes de investigación, capacitación, promoción y competencia deportiva.</p>
	<p><b>Parágrafo 2°.</b> El Sistema Nacional del Deporte, dispondrá las políticas públicas y reglamentarias correspondientes, a efectos de registrar y/o reconocer a las escuelas de formación deportiva, como organismos deportivos que desarrollan programas educativos.</p>
	<p><b>Artículo 2°.</b> Las Escuelas de Formación Deportiva legalmente registradas y/o reconocidas por alguno de los organismos que integran el Sistema Nacional del Deporte que hace referencia el artículo anterior, deberán contar con personal acreditado que propenda por el desarrollo físico de los menores y la educación en valores para vivir en comunidad</p>
<p><b>Artículo 2°.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 3°.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>

**VI. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las razones expuestas, me permito rendir **ponencia favorable** y en consecuencia solicitarle a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, seguir con el trámite del primer debate al Proyecto de ley número 220 de 2018 Cámara, “por el cual se establece el porcentaje mínimo de destinación de recursos al desarrollo y fomento de actividades deportivas en el territorio nacional, y se garantizan beneficios a escuelas de formación deportiva”.

**VII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE**

**AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 220 DE 2018 CÁMARA**

*por el cual se establece el porcentaje mínimo de destinación de recursos al desarrollo y fomento de actividades deportivas en el territorio nacional, y se garantizan beneficios a escuelas de formación deportiva.*

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1°.** De los recursos recaudados con destino al deporte en ocasión al artículo 512-2 del Estatuto Tributario, después de efectuarse los lineamientos para la distribución de la inversión de los recursos del IVA a la telefonía móvil por parte del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes) se garantizará un porcentaje mínimo equivalente al 20% del total de dichos recursos, con destino a programas de fomento y desarrollo deportivo en el territorio nacional.

CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE  
Representante a la Cámara  
Valle del Cauca  
Coordinador Ponente

ERASMO ELÍAS ZULETA RECLARA  
Representante a la Cámara  
Córdoba  
Ponente

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX  
Representante a la Cámara  
Guainía  
Ponente

CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN  
Representante a la Cámara  
Bogotá  
Ponente

**Parágrafo 1°.** De los recursos destinados a programas de fomento y desarrollo deportivo, el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes) dispondrá una partida que beneficie a las Escuelas de Formación Deportiva legalmente registradas y/o reconocidas por alguno de los organismos que integran el Sistema Nacional del Deporte, en los componentes de investigación, capacitación, promoción y competencia deportiva.

**Parágrafo 2°.** El Sistema Nacional del Deporte dispondrá las políticas públicas y reglamentarias correspondientes, a efectos de registrar y/o reconocer a las escuelas de formación deportiva, como organismos deportivos que desarrollan programas educativos.

**Artículo 2°.** Las Escuelas de Formación Deportiva legalmente registradas y/o reconocidas por alguno de los organismos que integran el Sistema Nacional del Deporte que hace referencia el artículo anterior, deberán contar con personal acreditado que propenda por el desarrollo físico de los menores y la educación en valores para vivir en comunidad.

**Artículo 3°.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE  
Representante a la Cámara  
Valle del Cauca  
Coordinador Ponente

ERASMO ELÍAS ZULETA BECHARA  
Representante a la Cámara  
Córdoba  
Ponente

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX  
Representante a la Cámara  
Guamía  
Ponente

CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN  
Representante a la Cámara  
Bogotá  
Ponente

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE

(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 02 de abril de 2019

En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia para Primer Debate del **Proyecto de ley número 220 de 2018 Cámara**, por el cual, se establece el porcentaje mínimo de destinación de recursos al desarrollo y fomento de actividades deportivas en el territorio nacional, y se garantizan beneficios a escuelas de formación deportiva, presentado por los honorables Representantes *Christian Muñir Garcés Aljure*, *Erasmo Elías Zuleta Bechara*, *Carlos Alberto*

*Cuenca Chaux* y *Carlos Alberto Carreño Marín* y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la **Gaceta del Congreso**, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

\*\*\*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 278 DE 2018 CÁMARA**

*por medio del cual se establecen reglas para determinar el orden de los apellidos.*

**I. TRÁMITE LEGISLATIVO**

El día 10 de diciembre de 2018 fue presentado el Proyecto de ley número 278 de 2018 ante la Comisión Primera Constitucional, con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante Gustavo Londoño García.

El 11 de diciembre de 2018, fui designada como ponente para primer debate de este proyecto, por la presidencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

**II. OBJETO DEL PROYECTO:**

Este proyecto de ley surge de la necesidad de hacer un reconocimiento de la maternidad como el inmenso esfuerzo que hacen las mujeres al reproducir vida y de su esencial rol en la crianza, cuidado y desarrollo de sus hijos.

Así mismo, este proyecto restituye, legislativamente, a su estado anterior la normatividad que permitía, en siglos anteriores, modificar el orden de los apellidos privilegiando en muchas ocasiones el apellido de la madre.

**III. CONTENIDO DEL PROYECTO:**

El articulado propuesto por el honorable Representante Gustavo Londoño García, es el siguiente.

**Artículo 1°.** *Los padres de común acuerdo podrán elegir el orden de los apellidos de sus hijos antes de la inscripción del nacimiento, si los padres no hicieren ninguna manifestación al respecto o si estuvieren en desacuerdo, se registrarán ante la respectiva autoridad de registro, como apellidos del inscrito, el primero de la madre seguido del primero del padre.*

*Igualmente, regirá este orden si fuere hijo extramatrimonial, de unión libre o por fuera de unión libre reconocido o con paternidad judicialmente declarada, en caso contrario, se*

le asignará para efectos de inscripción solo los apellidos de la madre.

**Parágrafo.** El orden de los apellidos inscritos para el primer hijo regirá para las inscripciones de los hijos posteriores en caso de existir.

**Artículo 2°.** De común acuerdo podrán, igualmente, los padres optar por inscribir sus hijos con un solo apellido, en caso de desacuerdo respecto del único apellido, se registrará, ante la respectiva autoridad de registro, como apellido del inscrito el primero de la madre.

**Artículo 3°.** La presente ley rige desde la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

#### **IV. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS POR PARTE DEL AUTOR:**

El honorable Representante Gustavo Londoño García, considera completamente pertinente y conveniente la presentación de este proyecto de ley, ya que este se encuentra en plena armonía con los actuales principios, valores y normas constitucionales, en especial con los artículos 42, 43 y 44 de la Carta Magna y con el Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos.

A su vez, el autor realiza un paralelo de su proyecto de ley con el escenario actual y el desarrollo de leyes sobre el mismo asunto que se encuentran en la legislación española y Argentina. Aquí estipula: “En el caso español donde, a falta de acuerdo en el orden de los apellidos, corresponde al encargado del registro civil establecerlo atendiendo el interés superior del menor; En este mismo sentido, la nueva legislación argentina prevé que, en caso de desacuerdo, el orden lo determinará la Oficina de Registro Civil mediante sorteo”.

Además, establece que este proyecto de ley es mucho más allá del escenario internacional, es más esperanzadora en la búsqueda de criterios de equidad y de justicia distributiva que son el sustento de la justicia social. Desde esta perspectiva, conviene recordar lo expresado por la Corte Constitucional respecto de este importante tema:

*“Es corriente que, en los hogares colombianos, por ejemplo, se prefiera, al nacimiento de una niña, el advenimiento del varón que ha de perpetuar el apellido familiar. Y es ese el comienzo de una cadena sin fin de predilecciones y correlativas discriminaciones”.*

#### **V. CONSIDERACIONES DE LA PONENTE:**

La discriminación y la violencia en contra de las mujeres es un tema arraigado en nuestro país desde tiempos inmemorables; con el término de *pater familias* se sentó la postura de que el modelo de familia perfecto era el patriarcado, en el cual el centro de la familia como institución social era el hombre, siendo él, el único que tenía pleno uso de prerrogativas sobre la mujer y otros miembros de la familia para el “mejor” funcionamiento de

la misma. Esto, demostrando la total desigualdad en la que se hallan las mujeres en la sociedad colombiana y aún en muchos países del mundo.

Y es por la situación anterior, que se crea la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), que fue aprobada en 1979 por la Asamblea General de la ONU, entrando en vigor en septiembre de 1981, y que fue ratificada por Colombia, mediante la Ley 51 de 1981, el cual impone a los Estados partes en su artículo 16 lo siguiente:

*“Artículo 16. Adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:*

[...]

*d) Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos”.*

Después de la entrada en vigor de la Constitución de 1991, Colombia reafirmó su compromiso con la comunidad internacional y cumpliendo con los postulados de la Convención, estipulando en su artículo superior 42:

*“Artículo 42. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.*

[...]

*Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes”.*

Pero no solo debemos basarnos en leyes para ratificar la discriminación en la que está inmerso el género femenino respecto al masculino, y a los esfuerzos del Congreso de la República para legislar en contra de esta conducta, también debemos revisar los distintos fallos en donde se han pronunciado sobre el tema, entre ellos:

- Caso Burghartz vs. Suiza; en este fallo la Corte Europea de Derechos Humanos decidió que la imposición del orden de los apellidos a sus miembros era una violación a los derechos humanos consagrados en la Carta de Derechos Humanos de ese continente. La Corte expresó:

*“La Corte reitera que el avance en la igualdad de los sexos es hoy aún, una meta importante para los Estados miembros del Consejo de Europa; ello significa que solo razones de enorme peso podría soportar una diferencia de trato basada solo en el sexo, que fuera compatible con la Convención [Europea de Derechos Humanos]”.*

- Sentencia C-152 de 1994; en este fallo la Corte Constitucional declaró exequible el

artículo 53 del Decreto 1260 de 1970, modificado por el artículo 1° de la Ley 54 de 1989 (el cual es objeto de modificación por este proyecto de ley), pero en él se consignó un salvamento de voto por parte de los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero, el cual sirve de fundamento a esta iniciativa legislativa, que considera el orden de apellidos actualmente establecido como una manifestación de desigualdad y discriminación en contra de las mujeres.

Estos son algunos apartes del salvamento de voto:

*“La circunstancia de que la ley (en sentido material) disponga que al inscribirse un hijo “legítimo o extramatrimonial reconocido o con paternidad judicialmente declarada” se registre en primer lugar el apellido del padre, no es inocua sino marcadamente significativa: es el trasunto de una milenaria tradición patriarcal que relega a la mujer a un plano secundario, porque la prevalencia del hombre se asume como un hecho indiscutido. Argüir que la ley se ha limitado a recoger un uso social muy extendido, en el espacio y en el tiempo, equivale a soslayar el problema, pues de lo que se trata es de saber qué razones avalan la existencia de tal uso y si ellas están en armonía con los propósitos consignados en la norma suprema del ordenamiento. En el caso sub judice, no hay duda de que no se ha dado carta en blanco al legislador para que disponga lo que a bien tenga, con total desentendimiento de un principio como el de la igualdad, informante de toda la Carta del 91 y, particularmente, de las relaciones familiares que, bajo esta perspectiva, sufrieron un vuelco radical con respecto a la Constitución anterior. Es claro, para quienes suscribimos este salvamento, que la norma acusada padece de inconstitucionalidad sobreviniente.*

[...]

*3. Dar por supuesto que ningún detrimento sufre la mujer por el hecho de que el apellido del marido preceda al suyo al inscribir a los hijos en el registro de nacimiento, es corroborar como un hecho natural la prevalencia del varón. Es, justamente, el peligro de tradiciones tan decantadas: que generan la creencia de que si así ha sido siempre, no hay motivo para que sea de otro modo. Es la inercia de los productos culturales que sacralizan iniquidades y ciegan a la vez para que se perciban como tales.*

*Es corriente que en los hogares colombianos, por ejemplo, se prefiera, al nacimiento de una niña, el advenimiento del varón que ha de perpetuar el apellido familiar. Y es ese el comienzo de una cadena sin fin de predilecciones y correlativas discriminaciones, justificadas, desde luego, por hechos anodinos en apariencia como el que en el*

*fallo del que disintimos no parece siquiera digno de consideración.*

[...]

*5. Quizás no resulte impertinente recordar a quienes ven en la familia patriarcal un “hecho natural” incuestionable, que las investigaciones antropológicas de Bachofen, Morgan, Mac Lennan y Engels (quien se fundamenta en los dos últimos) han llevado a conclusiones precisamente opuestas, en el sentido de que parece plausible la hipótesis de una organización matriarcal en la familia primitiva. A esa misma conclusión apuntan trabajos más recientes como los de Margaret Mead y Malinowski.*

*Se señala este hecho, no con el ánimo de afirmar la prevalencia axiológica de una forma organizativa sobre otra, sino para subrayar su posibilidad fáctica.*

*6. Finalmente, el argumento esgrimido en beneficio de la constitucionalidad de la norma atacada, en el sentido de que con ella se pretende implantar cierto orden en la identificación de los miembros de una familia, es igualmente inane, puesto que dicha uniformidad se lograría también si se diera prelación al apellido de la madre o, lo que parece más sensato, si el orden de los apellidos se estableciera por acuerdo mutuo del hombre y la mujer, lo que sí resultaría armónico con la igualdad de derechos que la Carta del 91 predica de ambos.*

Ahora bien, el artículo 43 superior establece: *“La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada.*

*El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia”.*

Con lo anterior, cabe preguntarse ¿es discriminatorio el orden de los apellidos establecido por la Ley 54 de 1989? En definitiva y con los fundamentos anteriormente desglosados: Sí, pero también, al cambiar este orden de apellidos, dando prelación al de las madres, ¿no estaremos creando una situación de desigualdad hacia los padres?, en definitiva: Sí, lo que nos haría caer en una encrucijada por la cual tendríamos más discusiones sobre igualdad y dignidad de los géneros sin llegar a una solución equitativa.

En España, por medio de la Ley 20/2011 del 21 de julio, se crea la ley del Registro Civil, que por medio de su artículo 49 numeral 2, nos brinda un camino más acertado para dirimir las diferencias creadas por la escogencia del orden de los apellidos como lo es velar por el interés superior del menor, esta norma establece:

**“Artículo 49.** *Contenido de la inscripción de nacimiento y atribución de apellidos.*

[...]

2. La filiación determina los apellidos.

Si la filiación está determinada por ambas líneas, los progenitores acordarán el orden de transmisión de su respectivo primer apellido, antes de la inscripción registral.

En caso de desacuerdo o cuando no se hayan hecho constar los apellidos en la solicitud de inscripción, el Encargado del Registro Civil requerirá a los progenitores, o a quienes ostenten la representación legal del menor, para que en el plazo máximo de tres días comuniquen el orden de apellidos. Transcurrido dicho plazo sin comunicación expresa, **el Encargado acordará el orden de los apellidos atendiendo al interés superior del menor.**

Con esto, se establece que al momento del registro del menor, al no haber acuerdo entre

los padres, el funcionario encargado de hacer el registro del menor al ser la autoridad competente en ese momento, llegue a la solución más justa, teniendo en cuenta los intereses superiores del menor y no dejar todo a la suerte como se hace en Argentina. Por esta razón, nosotros queremos ir más allá creando criterios de ponderación, para hacer más equitativa, y lo más importante, propendiendo por el mayor bienestar del menor.

Estos criterios son los siguientes:

1. Voluntad de los padres al momento del nacimiento
2. Cumplimiento de obligaciones alimentarias
3. Lugar de domicilio permanente del menor
4. Patria potestad.

Por estas razones, es que en mi condición de ponente propongo modificar la estructura y articulado de esta iniciativa de la siguiente manera:

Norma Propuesta por el Autor Proyecto de ley número 278 de 2018	Modificaciones por parte de la Ponente
<p><b>Artículo 1°.</b> Los padres de común acuerdo podrán elegir el orden de los apellidos de sus hijos antes de la inscripción del nacimiento, si los padres no hicieren ninguna manifestación al respecto o si estuvieren en desacuerdo, <b><u>se registrarán ante la respectiva autoridad de registro, como apellidos del inscrito, el primero de la madre seguido del primero del padre.</u></b></p> <p>Igualmente, regirá este orden si fuere hijo extramatrimonial, de unión libre o por fuera de unión libre reconocido o con paternidad judicialmente declarada, en caso contrario, se le asignará para efectos de inscripción solo los apellidos de la madre.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El orden de los apellidos inscritos para el primer hijo regirá para las inscripciones de los hijos posteriores en caso de existir.</p>	<p><b>Artículo 1°.</b> Los padres de común acuerdo podrán elegir el orden de los apellidos de sus hijos antes de la inscripción del nacimiento. Si los padres no hicieren ninguna manifestación al respecto o si estuvieren en desacuerdo, <b><u>el funcionario encargado de hacer el registro del menor se encargará de definir el orden de los mismos teniendo en cuenta los siguientes criterios de ponderación:</u></b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li><b><u>1. Vocación de permanencia de los padres al momento del nacimiento.</u></b></li> <li><b><u>2. Cumplimiento de obligaciones alimentarias.</u></b></li> <li><b><u>3. Domicilio permanente del menor.</u></b></li> <li><b><u>4. Patria potestad.</u></b></li> </ol> <p>Las mismas reglas se aplicarán si fuere hijo extramatrimonial, de unión libre o por fuera de unión libre reconocido o con paternidad judicialmente declarada.</p> <p><b><u>Parágrafo 1°.</u></b> Para efecto de la vocación de permanencia de los padres en la vida del menor, se tendrá en cuenta a) la presencia y/o ausencia injustificada de los padres al momento del nacimiento y b) la manifestación expresa de cada cual de tal vocación y las pruebas en contrario que cualquiera pueda aportar.</p> <p><b><u>Parágrafo 2°.</u></b> Para efecto de la evaluación del segundo criterio, se valorará, si resulta pertinente, el cumplimiento de obligaciones alimentarias respecto del menor, demás hijos y entre cónyuges.</p> <p><b><u>Parágrafo 3°.</u></b> El orden de los apellidos inscritos para el primer hijo regirá para las inscripciones de los hijos posteriores en caso de existir.</p> <p><b><u>Parágrafo 4°.</u></b> El hijo, después de haber cumplido la mayoría de edad, podrá solicitar a la autoridad competente que sea cambiado el orden de los apellidos por una sola vez.</p> <p><b><u>Parágrafo 5°.</u></b> La autoridad de registro, cuando le corresponda según lo previsto en este artículo, asignará el orden de apellidos a través de acto administrativo motivado, contra el cual procede el recurso de reposición.</p> <p><b>Artículo 2°.</b> De común acuerdo podrán, igualmente, los padres optar por inscribir a sus hijos con un solo apellido. En caso de desacuerdo respecto del único apellido, se aplicará el mismo procedimiento y los mismos criterios objetivos establecidos en el artículo anterior.</p>

Esto, para así poder llegar a una solución más igualitaria donde se respeten los postulados del artículo 42 superior, sin que se establezca un orden predeterminado en la ley, y donde sea los criterios de ponderación los encargados de definir el orden de los apellidos, y no dejarlo al azar, tal como lo establecen el ordenamiento jurídico de Argentina como el procedimiento más idóneo para no entrar en discusiones.

Además, se adiciona un cuarto párrafo, para respetar la autonomía individual de la persona, el libre desarrollo de la personalidad, el derecho a la identidad personal y la dignidad humana, como derechos fundamentales de las personas.

Cabe resaltar y, para terminar, que parte de esta iniciativa ya había sido presentada en el Congreso de la República como “Proyecto de ley número 71 de 2012 Senado, *mediante la cual se modifica el Estatuto del Registro del Estado Civil de las personas Decreto número 1260 de 1970*” por el hoy Senador Armando Benedetti, el cual no llegó a ser ley de la República.

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

### a) 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).*

## VII. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos, este despacho se sirve presentar ponencia positiva y solicito a los honorables Representantes que integran la Comisión Primera de la Cámara de Representantes **dar primer debate al Proyecto de ley número 278 de 2018 Cámara**, “*por medio del cual se establecen reglas para determinar el*

*orden de los apellidos*” junto con el pliego de modificaciones y el texto definitivo que se propone para primer debate adjuntos.

## VIII. FIRMA

De la honorable Representante,



MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO  
Ponente

## TEXTO DE ARTICULADO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

### AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 278 DE 2018

*por medio del cual se establecen reglas para determinar el orden de los apellidos.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** Los padres de común acuerdo podrán elegir el orden de los apellidos de sus hijos antes de la inscripción del nacimiento. Si los padres no hicieren ninguna manifestación al respecto o si estuvieren en desacuerdo, el funcionario encargado de hacer el registro del menor se encargará de definir el orden de los mismos teniendo en cuenta los siguientes criterios de ponderación:

1. Vocación de permanencia de los padres al momento del nacimiento
2. Cumplimiento de obligaciones alimentarias
3. Domicilio permanente del menor
4. Patria potestad.

Las mismas reglas se aplicarán si fuere hijo extramatrimonial, de unión libre o por fuera de unión libre reconocido o con paternidad judicialmente declarada.

**Parágrafo 1º.** Para efecto de la vocación de permanencia de los padres en la vida del menor, se tendrá en cuenta **a)** la presencia y/o ausencia injustificada de los padres al momento del nacimiento y **b)** la manifestación expresa de cada cual de tal vocación y las pruebas en contrario que cualquiera pueda aportar.

**Parágrafo 2º.** Para efecto de la evaluación del segundo criterio, se valorará, si resulta pertinente, el cumplimiento de obligaciones alimentarias respecto del menor, demás hijos y entre cónyuges.

**Parágrafo 3º.** El orden de los apellidos inscritos para el primer hijo regirá para las inscripciones de los hijos posteriores en caso de existir.

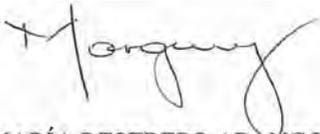
**Parágrafo 4º.** El hijo, después de haber cumplido la mayoría de edad, podrá solicitar a la autoridad competente que sea cambiado el orden de los apellidos por una sola vez.

**Parágrafo 5°.** La autoridad de registro, cuando le corresponda según lo previsto en este artículo, asignará el orden de apellidos a través de acto administrativo motivado, contra el cual procede el recurso de reposición.

**Artículo 2°.** De común acuerdo podrán, igualmente, los padres optar por inscribir a sus hijos con un solo apellido. En caso de desacuerdo respecto del único apellido, se aplicará el mismo procedimiento y los mismos criterios objetivos establecidos en el artículo anterior.

**Artículo 3°.** La presente ley rige desde la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Congresistas,



MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO  
Ponente

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA  
SEGUNDO DEBATE EN SEGUNDA  
VUELTA DE LOS PROYECTOS DE  
ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 044 DE  
2018 CÁMARA, ACUMULADO CON EL  
PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO  
NÚMERO 067 DE 2018 CÁMARA, 25 DE  
2018 SENADO**

*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.*

**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 Losada Vargas, Kelyn Johana González Duarte, Fabio Fernando Arroyave Rivas, Mauricio Andrés Toro Orjuela, Rodrigo Arturo Rojas Lara, José Luis Correa López, Andrés David Calle Aguas, Óscar Hernán Sánchez León, Álvaro Henry Monedero Rivera, Édgar Alfonso Gómez Román* y el Senador *Mauricio Gómez Amín*.

A su vez, el Proyecto de Acto Legislativo número 067 de 2018 Cámara fue radicado el día 2 de agosto de 2018 por los Representantes *José Daniel López Jiménez, Jaime Rodríguez Contreras, Julio César Triana Quintero, Erwin Arias Betancur, Samuel Alejandro Hoyos Mejía, Gabriel Santos García, Édward David Rodríguez Rodríguez, Jorge Méndez Hernández, César Augusto Lorduy Maldonado, José Jaime 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.

- **El 11 de septiembre de 2018**, se aprobó el informe de ponencia conjunta de Primer Debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.
- **El 25 de septiembre de 2018** se aprobó el informe de ponencia conjunta de Segundo Debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.
- Los proyectos de acto legislativo pasaron al Senado para el primer y segundo debate respectivos.
- **El 27 de noviembre de 2018** se aprobó el informe de ponencia de Primer Debate en la Comisión Primera del Senado de la República, donde después de escuchar a los autores, los senadores Carlos Eduardo Guevara y Rodrigo Lara, junto a otras firmas, presentaron dos proposiciones, la primera en sentido de modificar el porcentaje necesario para la elección del Alcalde de Bogotá, D. C., mientras que la segunda buscó que la vigencia del acto legislativo iniciara desde el 2023. Las cuales y se integran en el texto aprobado.
- **El 16 de diciembre de 2018** se aprobó el informe de ponencia de Segundo Debate en la Plenaria del Senado de la República, de tal forma que este Proyecto de Acto Legislativo fue aprobado en su primera vuelta de trámite legislativo y procede a su segunda vuelta en el Congreso de la República.
- **El 27 de marzo de 2019** se aprobó el informe de ponencia mayoritaria de Primer Debate en la Segunda Vuelta en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes con mayoría absoluta, después de haber sometido a consideración de la Comisión la ponencia de archivo radicada por la honorable Representante *Ángela María Robledo*, la cual fue negada por 26 votos contra 1, sobre la base de las siguientes razones expuestas en el debate, así:
  - La honorable Representante *Ángela María Robledo* argumenta, en esencia, que la segunda vuelta para elegir al Alcalde Mayor de Bogotá no resuelve el problema de gobernabilidad, ni la relación entre el Alcalde con el Concejo de Bogotá o con el pueblo soberano durante su ejercicio posterior a la elección. Además, señaló que en nuestro sistema político la legitimidad del poder no proviene del mayor o menor consenso que pueda lograrse entre campañas electorales, sino en la aceptación que realiza el pueblo soberano de

sus gobernantes. Al contrario, afirma que los intereses que se reúnen en torno a las campañas electorales son intereses representativos de la soberanía popular, lo que resulta contradictorio en un proyecto que es capaz de ver los problemas de gobernabilidad, pero no la crisis de representación vigente.

- En contraposición, la honorable Representante Juanita Goebertus expuso que apoya el proyecto de acto legislativo y lo considera fundamental para la legitimidad, la gobernabilidad y la despolarización de Bogotá en razón a que: 1) confía en el compromiso de no cambiar las reglas de juego sobre la marcha y el pactar que tuviera vigencia para el 2023, así como introducir la garantía del 40% de los votos con una diferencia de 10% era fundamental y se logró en la ponencia a consideración, 2) el proyecto garantiza que quien gane la primera vuelta y pase a la segunda vuelta, tenga que agregar o cambiar su programa de gobierno, justificando el voto programático, 3) la segunda vuelta no es contraria a las minorías o a los partidos alternativos, prueba de eso son los resultados de la elección presidencial en Bogotá, D. C.
- El honorable Representante Inti Asprilla señaló que cree que el proyecto es bueno, cuenta con unas reglas que permiten una mayor representatividad para el segundo cargo más importante en Colombia, que es el de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Señala que el acto legislativo se ha mejorado en todo lo que podía mejorarse y votará favorablemente poniendo a prueba la lealtad; en ese sentido añadió que si el proyecto cambia en Senado las reglas de elegirse retirará su apoyo.
- El honorable Representante Luis Alberto Albán enfocó su intervención en que la ampliación de la democracia es necesaria, así como se necesita generar democracia en el país, considera que el proyecto puede coadyuvar con ese objetivo y lo apoya, teniendo en consideración que se resolvieron los dos reparos que tenía y que espera que el proyecto continúe como se acordó.
- Finalmente, los autores del citado proyecto de acto legislativo señalaron: En primer lugar, que este es el único proyecto de acto legislativo de iniciativa parlamentaria que hoy sigue su curso en el Congreso de la República y eso en gran medida es gracias al apoyo que ha recibido en las diferentes cámaras; en segundo lugar, respecto a los reparos y críticas durante su recorrido en los 4 debates que han tenido lugar, se decidió, además tal y como se prometió, cambiar la fecha de

entrada en vigor al año 2023, para que por ningún motivo afecte las próximas elecciones de la capital de la República. Bajo esta misma línea se resolvió, además, cambiar la fórmula del 50% de los votos más uno por la fórmula del 40% siempre que quien obtenga el 40% le gane por más del 10% al segundo, cuestión que de esa manera pueda haber un ahorro de recursos en el caso de que esa fórmula tuviera lugar. La democracia es un sistema de mayorías y tiene como compromiso fundamental el respeto por las minorías, pero esto no quiere decir que las minorías sean las que tengan que decidir por las mayorías; luego, el proyecto de acto legislativo sirve entonces para tener un alcalde más representativo que haga el esfuerzo de asumir banderas más abarcantes y más influyentes.

## II. OBJETO DEL PROYECTO.

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

## III. ANTECEDENTES DEL PROYECTO.

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

- El **6 de agosto del año 2013** los congresistas Juan Francisco Lozano Ramírez, Lilianna 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 Gneco Zuleta, Raymundo Elías Méndez Bechara presentaron el Proyecto de Acto Legislativo número 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 número 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 Losada, 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 número 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 Díaz Granados Torres, Eloy Chichí 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 número 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, sólo 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”<sup>1</sup>.

##### 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”<sup>2</sup>.

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”<sup>3</sup> 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”

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

<sup>2</sup> 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](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lpt/calixto_m_ma)

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

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”<sup>4</sup>.

#### 4.4. ¿Qué ventajas genera?

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

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

- Asegura la maximización de la legitimidad del candidato elegido y un mayor margen de gobernabilidad en el ejercicio del cargo. Con su uso se pretende evitar que el presidente, quien goza de amplias atribuciones y una gran influencia sobre el sistema político,

solo cuente con el respaldo de una franja reducida del electorado;

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

#### Respecto a los partidos y candidatos:

- Es un proceso de evaluación donde en la primera ronda se descartan a los candidatos más débiles o aquellos que producen resultados fragmentados y minoritarios;
- Fomenta que intereses diversos se unan alrededor de los candidatos ganadores en la primera vuelta, propiciando que se realicen negociaciones entre partidos y otras fuerzas políticas y se realineen estrategias; y
- Mide la preferencia real del partido y del candidato frente a los electores, de tal forma que se fortalece el sistema de partidos.

#### Respecto a los electores:

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

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

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

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

Por esta especial condición, ha requerido un tratamiento jurídico-político diferencial frente a los demás entes territoriales, al punto de 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

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

<sup>5</sup> [https://works.bepress.com/fernando\\_barrientos/3/](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.

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 dentro del Distrito, para hacerlo más eficiente y, iii) el reconocimiento y la institucionalización de unas realidades socioculturales, económicas y políticas que se dan en el 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 en 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 vo-

tos, es decir con menos de la (1/4) parte del potencial electoral.

- Los alcaldes de Bogotá elegidos en las últimas cuatro elecciones tan solo han logrado obtener el real apoyo electoral entre el 14% y el 25% del total de ciudadanos aptos para votar.
- En las elecciones observadas, ningún alcalde obtuvo la mitad más uno de la votación total, lo cual demuestra la tendencia a la dispersión de estas contiendas electorales.

Como se mostrará en la siguiente sección, esta tendencia, combinada con la reciente

flexibilización de los requisitos para ejercer la figura de Revocatoria de Mandato, arrojan a la ciudad a un permanente estado de polarización e inestabilidad política e institucional.

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

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

LEY 131 DE 1994	LEY 741 DE 2002
<p><b>Artículo 7°.</b> La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos:</p> <p>1. Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario.</p> <p>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.</p> <p><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></p> <p><b>Artículo 11.</b> Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes al ser ésta 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.</p>	<p><b>Artículo 1°.</b> Los artículos 7° de la Ley 131 de 1994 y 64 de la Ley 134 de 1994 quedarán así:</p> <p>“La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos:</p> <p>“1. Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo alcalde o gobernador.</p> <p>“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”.</p> <p><b>Artículo 2°.</b> Los artículos 11 de la Ley 131 de 1994 y 69 de la Ley 134 de 1994 quedarán así:</p> <p>“Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes, al ser esta aprobada en el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios <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”.</p>
LEY 134 DE 1994	LEY 1757 DE 2015
<p><b>Artículo 64. Revocatoria del mandato.</b> La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos:</p> <p>1. Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo alcalde o gobernador.</p> <p>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></p> <p><b>Artículo 69. Aprobación de la revocatoria.</b> Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes, al ser esta aprobada en el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de <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.</p>	<p><b>Artículo 9°. Cantidad de apoyos a recolectar.</b> 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. (...)</p> <p>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></p> <p><b>Artículo 41. Carácter de la decisión y requisitos.</b> La decisión del pueblo será obligatoria en todo mecanismo de participación democrática cuando se cumpla con los siguientes requisitos:</p> <p>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.</p>

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

tal 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 prosperará.

## 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 plenarios.

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... ”.

Adicionalmente a las justificaciones previamente señaladas, el proyecto acumulado de Acto Legislativo fue aprobado por unanimidad en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, con 107 votos a favor en la Plenaria de la misma Corporación y por unanimidad en la Comisión Primera del Senado y con la mayoría en la Plenaria del Senado en la primera vuelta del trámite legislativo, lo cual demuestra el alto

consenso que existe para la aprobación de la presente iniciativa.

De igual manera, cabe resaltar que el proyecto cuenta con respaldo de diferentes sectores de la sociedad. Así, Camacol ha expresado la relevancia e importancia de este proyecto, toda vez que materializará el concepto de democracia participativa y que la ciudad Capital contará con mandatarios fuertes con el respaldo de la ciudadanía. En este mismo sentido, el pasado 29 de septiembre, la editorial de “*El Espectador*” publicó artículo periodístico en donde se expresa la problemática de legitimidad que se vive en la Capital con el actual sistema de elección, manifestando que resulta necesario respaldar esta iniciativa e instando a darle celeridad a este proyecto. Por su parte, el medio “*La Silla Vacía*” publicó un artículo el pasado 03 de octubre en donde se muestran diferentes posiciones favorables respecto de la segunda vuelta en la elección del Alcalde Mayor de Bogotá, teniendo en cuenta criterios de legitimidad, gobernabilidad, representatividad y la necesidad de superar la parálisis creada por la polarización política.

#### VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

El presente informe de ponencia para el Segundo Debate en Segunda Vuelta no tiene pliego de modificaciones, toda vez que se propone como articulado el mismo texto que fue aprobado en el Primer Debate en Segunda Vuelta por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

#### VIII. PROPOSICIÓN.

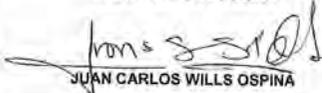
Considerando los argumentos expuestos, presentamos ponencia positiva y solicitamos a los Honorables Representantes dar Segundo Debate en Segunda Vuelta a los Proyectos de Acto Legislativo número 044 de 2018 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 067 de 2018 Cámara/ 25 de 2018 Senado, *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.*

Atentamente,

  
JOSE DANIEL LOPEZ

  
JUAN CARLOS LOSADA

  
JOSE JAIME USCATEGUI

  
JUAN CARLOS WILLS OSPINA

  
ELBERT DIAZ LOZANO

  
JUANITA MARIA GOEBERTUS ESTRADA

  
LUIS ALBERTO ALBAN URBANO

  
ANGELA MARIA ROBLEDO GOMEZ

CARLOS GERMAN NAVAS TALERO

Teniendo en cuenta lo anterior, se propone el siguiente articulado:

### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN SEGUNDA VUELTA DE LOS PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 044 DE 2018 CÁMARA, ACUMULADO CON EL 067 DE 2018 CÁMARA, 25 DE 2018 SENADO

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

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

El Alcalde Mayor será elegido para un período de cuatro años, por el 40 por ciento de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos con las formalidades que determine la ley, siempre que sobrepase al segundo candidato más votado por 10 puntos. Si ningún 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 períodos de cuatro (4) años y el alcalde no podrá ser reelegido para el período siguiente.

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

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

**Parágrafo.** Los dos candidatos que participen en la segunda vuelta podrán ajustar, conforme los acuerdos programáticos que adelanten, su programa de gobierno, el cual deberá publicarse

en medio de amplia circulación ocho (8) días hábiles antes de la segunda vuelta.

Artículo 2°. *Vigencia.* El presente Acto Legislativo comenzará a regir a partir del 2023.

Atentamente,

Atentamente,

JOSÉ DANIEL LÓPEZ  
 JUAN CARLOS LOSADA  
 JOSÉ JAIME USATEGUI  
 JUAN CARLOS WILLS OSPINA  
 ELBERT DIAZ LOZANO  
 JUANITA MARIA GOEBERTUS ESTRADA  
 LUIS ALBERTO ALBAN URBANO  
 ANGELA MARIA ROBLEDO GOMEZ

CARLOS GERMAN NAVAS TALERO

**TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE, SEGUNDA VUELTA, DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 044 DE 2018 CÁMARA ACUMULADO CON EL 067 DE 2018 CÁMARA, 25 DE 2018 SENADO,**

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

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

El Alcalde Mayor será elegido para un período de cuatro años, por el 40 por ciento de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos con las formalidades que determine la ley, siempre que sobrepase al segundo candidato más votado por 10 puntos. Si ningún 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

períodos de cuatro (4) años y el alcalde no podrá ser reelegido para el período siguiente.

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

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

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

Artículo 2°. *Vigencia.* El presente Acto Legislativo comenzará a regir a partir del 2023.

En los anteriores términos fue aprobado sin modificaciones el presente Proyecto de Acto Legislativo según consta en Acta número 38 de marzo 27 de 2019. Anunciado el 26 de marzo de 2019 según consta en Acta número 37 de la misma fecha.

JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ  
 JUAN CARLOS LOSADA VARGAS  
 GABRIEL SANTOS GARCÍA  
 AMPARO CALDERÓN PERDOMO

**CONTENIDO**

Gaceta número 199 - jueves 4 de abril de 2019	
<b>CÁMARA DE REPRESENTANTES</b>	
<b>PONENCIAS</b>	
Informe de ponencia y texto propuesto de primer debate al proyecto de ley número 220 de 2018 Cámara, por el cual se establece el porcentaje mínimo de destinación de recursos al desarrollo y fomento de actividades deportivas en el territorio nacional, y se garantizan beneficios a escuelas de formación deportiva .....	1
Informe de ponencia y texto de articulado propuesto para primer debate al proyecto de ley número 278 de 2018 Cámara, por medio del cual se establecen reglas para determinar el orden de los apellidos .....	6
Informe de ponencia, texto propuesto y texto aprobado para segundo debate en segunda vuelta de los proyectos de acto legislativo número 044 de 2018 Cámara, acumulado con el proyecto de acto legislativo número 067 de 2018 Cámara, 25 de 2018 Senado, 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. ....	11