



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 406

Bogotá, D. C., martes, 28 de mayo de 2019

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

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

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

Bogotá, D. C., 22 de mayo de 2019

Honorable Senador

EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Presidente

Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad.

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

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir Informe de Ponencia para Segundo Debate en Segunda Vuelta al Proyecto de Acto

Legislativo número 25 de 2018 Senado, 044 de 2018 Cámara, acumulado con el 067 de 2018 Cámara, “*por el cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia y se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital*”. El Informe de Ponencia se rinde en los siguientes términos:

#### I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

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

A su vez, el Proyecto de Acto Legislativo número 067 de 2018 Cámara, fue radicado el día 2 de agosto de 2018 por los Representantes *José Daniel López Jiménez, Jaime Rodríguez Contreras, Julio César Triana Quintero, Erwin Arias Betancur, Samuel Alejandro Hoyos Mejía, Gabriel Santos García, Édward David Rodríguez Rodríguez, Jorge Méndez Hernández, César Augusto Lorduy Maldonado, José Jaime 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 respectivo.
- **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 29 de enero de 2019** el Gobierno nacional, emitió el Decreto número 074 del 29 de enero de 2019, donde se ordena la publicación del Proyecto 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 (Primera Vuelta)*, con el fin de que continúe su trámite legal y reglamentario en segunda vuelta. Este se encuentra en el **Diario Oficial** número 50.851.
- **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.

- **El 10 de abril de 2019** se aprobó el informe de ponencia mayoritaria de Segundo Debate en la Segunda Vuelta en la Plenaria de la Cámara de Representantes con la mayoría absoluta requerida, después de haber sido sometido a consideración la ponencia de archivo radicada por la honorable Representante Ángela María Robledo.
- Los Proyectos de Acto Legislativo pasaron al Senado para el primer y segundo debate respectivo en la segunda vuelta.
- **El 22 de mayo de 2019**, se aprobó el Informe de Ponencia de Primer Debate en la segunda vuelta en la Comisión Primera del Senado de la República con la mayoría absoluta requerida para el trámite.

## II. OBJETO DEL PROYECTO

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

## III. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

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

- **El 6 de agosto del año 2013** los congresistas Juan Francisco Lozano Ramírez, Liliana María Rendón Roldán, Édgar Espíndola Niño, Juan Fernando Cristo Bustos, Félix José Valera Ibáñez, Carlos Emiro Barriga Peñaranda, Guillermo García Realpe, Eduardo José Castañeda Murillo, José Alfredo Gnecco Zuleta, Raymundo Elías Méndez Bechara presentaron el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2013, el cual pretendía incluir en la Constitución Política la segunda vuelta para la elección del Alcalde Mayor del Distrito Capital.
- **El 13 de marzo de 2013** los congresistas Juan Francisco Lozano Ramírez, Roy Leonardo Barreras Montealegre, Augusto Posada Sánchez, Armando Alberto Benedetti Villaneda, Simón Gaviria Muñoz, Gilma Jiménez Gómez, Germán Varón Cotrino, Carlos Emiro Barriga Peñaranda, Ángel Custodio Cabrera Báez, Juan Carlos Martínez Gutiérrez, Hugo Orlando Velásquez Jaramillo, Jaime Buenahora Febres y Francisco Alfonso Pareja González presentaron el proyecto de Acto Legislativo 019 de 2013, por el cual se establece la segunda vuelta para la elección de alcaldes en los distritos o municipios con más de un millón de habitantes.
- **El 4 de agosto del año 2015**, recién llegado a esta corporación Juan Carlos Lozada, con el apoyo de los congresistas Clara Leticia Rojas González, Olga Lucía Velásquez Nieto, Samuel Hoyos, María Fernanda Cabal, Tatiana Cabello Flórez, Édward Rodríguez, Esperanza Pinzón, Luciano Grisales, Carlos Germán Navas Talero, Juan Manuel Galán, radicamos el Proyecto de Acto Legislativo número 055 “por el cual se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital”.
- **El 26 de julio de 2017** los congresistas Clara Leticia Rojas González, Harry González, Andrés Felipe Villamizar, Miguel Ángel Pinto Hernández, Alejandro Carlos Chacón, Ángela María Robledo Gómez, Carlos Germán Navas Talero, Alirio Uribe Muñoz, Olga Lucía Velásquez Nieto, Julián Bedoya Pulgarín, Juan Manuel Galán radicaron el

proyecto de Acto Legislativo 037 de 2017 Cámara, “por el cual se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital, municipios con población mayor a 500.000 habitantes y gobernadores departamentales”.

- El **2 de agosto de 2017** los congresistas Rodrigo Lara Restrepo, Édward David Rodríguez Rodríguez, Carlos Abraham Jiménez López, Hernando José Padauí Álvarez, Jorge Enrique Rozo Rodríguez, Luis Eduardo 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 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>.

<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 Reección 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.

Bien podría decirse que el propósito del mecanismo de la segunda vuelta electoral (SVE), “es fortalecer, institucionalmente, al candidato ganador, toda vez que en la primera vuelta no consigue obtener la mayoría de voluntades que necesita para gobernar. Y de igual forma, es la oportunidad para formar gobiernos de coalición, ya que los candidatos perdedores pueden obtener beneficios al coaligarse con alguna de las fuerzas políticas que quedan en la pelea”<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” 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

[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.

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 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 desarrollada por los artículos 322, 323, 324, 325, 326 y 327 de la Carta.

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

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

Para el logro de estos propósitos, el Constituyente propuso los siguientes elementos: i) la división territorial del Distrito en localidades, ii) un reparto de atribuciones entre la administración distrital y las autoridades de las

<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

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 pregonaba que la Alcaldía Mayor de la ciudad es el segundo cargo más importante del país.

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

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

#### 4.6 Representatividad y legitimidad del Alcalde Mayor de Bogotá

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

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

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

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

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

lo cual demuestra la tendencia a la dispersión de estas contiendas electorales.

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

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

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

LEY 131 DE 1994	LEY 741 DE 2002
<p><b>Artículo 7°.</b> La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario.</li> <li>2. Mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos que hayan sufragado en la jornada electoral que escogió al respectivo mandatario, en un número no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos.</li> </ol> <p><i>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.</i></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 11.</b> Solo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes al ser esta aprobada en el pronunciamiento popular por un número de votos no inferior al 60% de los ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios <i>no sea inferior al 60% de la votación</i> 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 2°.</b> Los artículos 11 de la Ley 131 de 1994 y 69 de la Ley 134 de 1994, quedarán así:</p> <p>“Solo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes, al ser esta aprobada en el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios <i>no sea inferior al cincuenta y cinco por ciento (55%) de la votación</i> 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> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo alcalde o gobernador.</li> <li>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 <i>no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido.</i></li> </ol>	<p><b>Artículo 9°.</b> <i>Cantidad de apoyos a recolectar.</i> 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 <i>no menos de treinta por ciento (30%) de los votos obtenidos por el elegido.</i></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 <i>sufragios no sea inferior al cincuenta y cinco por ciento (55%) de la votación válida registrada</i> el día en que se eligió al respectivo mandatario.</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 participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios <i>no sea inferior al cuarenta (40%) de la votación total válida registrada</i> 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 (César)	21/05/17	83,0%	5.838	3.821
Ocaña (Norte de Santander)	21/05/17	77,5%	18.418	17.259
San Benito Abad (Sucre)	04/06/17	73,6%	5.645	4.913
Barrancabermeja (Santander)	02/07/17	90,0%	44.242	16.898
Icononzo (Tolima)	02/07/17	90,5%	2.046	799
El Carmen de Bolívar (Bolívar)	09/07/17	88,6%	13.289	6.197
Palmito (Sucre)	09/07/17	83,9%	2.944	1.586
Sitio Nuevo (Magdalena)	30/07/17	85,3%	4.524	2.659
Puerto Carreño (Vichada)	30/07/17	89,3%	3.604	1.906
Remolino (Magdalena)	06/08/17	76,8%	2.033	1.645
Girardot (Cundinamarca)	10/09/17	89,0%	19.250	9.064
Villamaría (Caldas)	10/09/17	91,4%	8.958	3.276

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

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

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

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

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

#### V. IMPACTO FISCAL

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

- El costo de la segunda vuelta presidencial, realizada el pasado mes de junio de 2018, fue de \$39.723.538.439. Puede pensarse que el costo de una segunda vuelta en la elección a Alcalde Mayor de Bogotá es similar, dado que tienen características en común: i) se usa un único tarjetón, de fácil diligenciamiento por parte de los electorales; ii) no está acompañado en la misma fecha de ninguna otra elección.
- Debe advertirse entonces que una elección de segunda vuelta es mucho más económica que, por ejemplo, una elección local, en la cual se elige Alcalde Mayor, Concejo Distrital y ediles. En su edición 2015, esta tuvo un costo total de \$64.461.764.531.
- Pero adicionalmente, la introducción de una segunda vuelta en la elección a Alcalde Mayor de Bogotá reduce la probabilidad de la realización de elecciones de revocatoria del mandato. Este certamen, en caso de ser convocado, podría tener un costo similar al de una segunda vuelta; pero puede generar dos costos extra: i) el costo que le supone a la Registraduría Nacional del Estado Civil la verificación de las firmas requeridas para la revocatoria del mandato; ii) el eventual costo

de una nueva elección de Alcalde Mayor, si la revocatoria prosperara.

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

### 6.1 CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

### 6.2 LEGAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

en cuenta criterios de legitimidad, gobernabilidad, representatividad y la necesidad de superar la parálisis creada por la polarización política. Finalmente, la revista *Semana* publicó un artículo el día 18 de mayo en donde hace un seguimiento al avance del proyecto y la importancia de que rija desde el año 2023, siendo un paso necesario para darle legitimidad y gobernabilidad a los gobernantes de la capital.

### VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

El presente informe de ponencia para el Segundo Debate en Segunda Vuelta no tiene pliego de modificaciones respecto del texto aprobado por la Comisión Primera del Senado de la República.

### VIII. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos, propongo al honorable Senado de la República dar Segundo Debate en Segunda Vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 25 de 2018 Senado, 044 de 2018 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 067 de 2018 Cámara, por el cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia y se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital, de conformidad con el texto aprobado en primer debate en segunda vuelta por la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República.

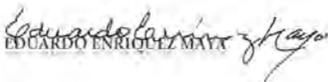
Atentamente,



MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ  
Senador de la República

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

Presidente,



EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Secretario,



GUILLELMO LEÓN GIRALDO GIL

**TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 25 DE 2018 SENADO, NÚMERO 044 DE 2018 CÁMARA, ACUMULADO CON EL 067 DE 2018 CÁMARA**

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

(Segunda Vuelta)

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 porcentuales. 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.*

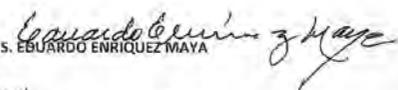
**Parágrafo.** *Los dos candidatos que participen en la segunda vuelta podrán ajustar, conforme los acuerdos programáticos que adelanten, su programa de gobierno, el cual deberá publicarse en medio de amplia circulación ocho (8) días hábiles antes de la segunda vuelta.*

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

**En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de Acto Legislativo número 25 de 2018 Senado, 044 de 2018 Cámara, acumulado con el 067 de 2018 Cámara, “por el cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia y se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito**

**Capital” (Segunda vuelta), como consta en la sesión del 22 de mayo de 2019, Acta número 51.**

**Nota:** El texto aprobado en la Comisión Primera del Senado es el mismo texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Presidente,  
  
 S. EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Secretario General,  
  
 GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA  
 SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE  
 LEY ORGÁNICA NÚMERO 218 DE 2018  
 SENADO, 075 DE 2018 CÁMARA**

*por la cual se modifica el porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas.*

Bogotá, D. C., 24 de mayo 2019

Honorable Senador

EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Presidente

Comisión Primera Senado

Ciudad

Respetado Presidente,

En cumplimiento de la designación que me hizo la Mesa Directiva de la Comisión Primera, rindo informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de Ley Orgánica número 218 de 2018 Senado, 075 de 2018 Cámara**, “*por la cual se modifica el porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas*”.

**1. ANTECEDENTES**

La iniciativa fue presentada al Congreso de la República el día 8 de agosto de 2018 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, por los autores del Proyecto de ley Honorables Congresistas, *Óscar Darío Pérez Pineda, Paola Holguín Moreno, Esteban Quintero Cardona y John Jairo Bermúdez.*

El 22 de agosto de 2018, la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, designó como ponentes para primer debate, a los honorables Representantes *Margarita María Restrepo Arango, John Jairo Hoyos García, Julián Peinado Ramírez, Juan Carlos Rivera Peña, Luis Alberto Albán Urbano, César Augusto Lorduy Maldonado, Juanita María Goebertus Estrada, Carlos Germán Navas Talero y Ángela María Robledo Gómez.*

El Proyecto fue anunciado el 16 de octubre de 2018 en la Comisión Primera de la Cámara.

Debatido y aprobado en Primer Debate el 23 de octubre de 2018, mediante voto nominal y público, por mayoría absoluta de la siguiente manera: 29 afirmativos vs. 2 negativos; según lo estipulado

en el artículo 151 de la Constitución Nacional concomitante con el artículo 206 de la Ley 5ª de 1992, y desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional mediante Sentencia C-360 de 2016, entre otras, para proyectos de esta naturaleza.

El Proyecto de ley fue anunciado el 21 de noviembre en la Plenaria de Cámara de Representantes según consta en el Acta 030 de 2018.

De esta forma en la Sesión Plenaria del día 27 de noviembre de 2018, fue aprobado en Segundo Debate el texto definitivo sin modificaciones, según consta en el acta de la sesión plenaria ordinaria número 031 de noviembre 27 de 2018.

La Secretaria de la Comisión Primera del Senado de la República recibe el expediente del Proyecto de ley, el día 11 de febrero de 2019.

El 18 de marzo de 2019, la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado mediante Acta MD-22 me designó como ponente para primer debate de la presente iniciativa.

El pasado 14 de mayo de 2019, se sometió a consideración, discusión y votación el Proyecto de Ley en la Comisión Primera del Senado, el cual fue aprobado con mayoría absoluta como consta en el Acta número 48, por el Sí 15, por el No 0.

**2. OBJETO**

El objeto del presente proyecto de ley orgánica es la modificación del porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas a un (5%), modificando el literal e) del artículo 8º de la Ley 1625 de 2013.

**3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA**

El proyecto de ley está conformado por tres (3) artículos, incluido el de la vigencia.

El artículo 1º corresponde al objeto del proyecto de ley, el cual es modificar el porcentaje de la participación, para la conformación de las áreas metropolitanas.

El artículo 2º consagra la modificación al literal e) del artículo 8º de la Ley 1625 de 2013, reduciendo el porcentaje de participación a un cinco por ciento (5%) de la población registrada en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes.

**4. TEXTO APROBADO POR  
 LA COMISIÓN PRIMERA DEL  
 HONORABLE SENADO DE LA  
 REPÚBLICA  
 PROYECTO DE LEY ORGÁNICA  
 NÚMERO 218 DE 2018 SENADO, 075 DE  
 2018 CÁMARA**

*por la cual se modifica el porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto modificar el porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas.

Artículo 2°. Modifíquese *el literal e) del artículo 8° de la Ley 1625 de 2013*, reduciendo el porcentaje de participación a un cinco por ciento (5%) para aprobar la conformación de las áreas metropolitanas, así,

*e) Se entenderá aprobado el proyecto sometido a consulta popular cuando la mayoría de votos de cada uno de los municipios interesados sea favorable a la propuesta y la participación ciudadana haya alcanzado al menos el cinco (5) por ciento de la población registrada en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes.*

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

## 5. JUSTIFICACIÓN

El presente Proyecto de Ley Orgánica se justifica, debido a que las áreas metropolitanas han sido los mecanismos ideados para organizar el crecimiento de las ciudades que comparten escenarios culturales, sociales, económicas, territoriales y de desarrollo comunes.

No obstante, debido a la dificultad en su proceso de conformación, como lo es alcanzar una participación ciudadana al menos de la cuarta parte de la población registrada en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes su aplicación e implementación en el territorio nacional ha sido muy escasa.

Actualmente Colombia cuenta con 6 áreas metropolitanas conformadas:

1. Área Metropolitana de Barranquilla.
2. Área Metropolitana de Bucaramanga.
3. Área Metropolitana de Cúcuta.
4. Área Metropolitana Centro Occidente.
5. Área Metropolitana del Valle de Aburrá.
6. Área Metropolitana de Valledupar.

De las cuales las cinco (5) primeras fueron constituidas mediante ordenanza de conformidad con la autorización otorgada mediante los artículos 16<sup>1</sup> y 17<sup>2</sup> del Decreto 3104 de 1979.

<sup>1</sup> Autorízase el funcionamiento de las áreas metropolitanas cuyo núcleo principal sean los municipios de Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, y Pereira, siempre y cuando satisfagan los requisitos establecidos en el artículo 29 del presente Decreto. Igualmente autorízase la organización de otras áreas metropolitanas que reúnan los mismos requisitos.

<sup>2</sup> Corresponde a la Asamblea departamental respectiva, iniciativa del gobernador y oída previamente la opinión de los Concejos de los municipios que integrarían el área, disponer el funcionamiento de las áreas metropolitanas autorizadas en el artículo anterior. El Gobernador del departamento presentará la consideración de la Asamblea,

Es decir, que la única área metropolitana que se ha consolidado mediante la manifestación de la voluntad ciudadana ha sido la de Valledupar, que mediante consulta popular del 8 de marzo de 1998 fue avalada por 67.649 votos, y protocolizada mediante Escritura Pública número 2004 de 17 de diciembre de 2002.

La antigua Ley 128 de 1994 de áreas metropolitanas disponía para la conformación de estas: *“El texto del proyecto de constitución del Área Metropolitana será sometido a consulta popular la cual se entenderá aprobada por el voto afirmativo de la mayoría de los sufragantes. Sólo podrá convocarse de nuevo a consulta popular, sobre la misma materia, cuando se hubiesen renovado los Concejos Municipales”*.

No obstante, el régimen actual de áreas metropolitanas, **Ley 1625 de 2013, modificó la disposición en el siguiente orden:**

*“Se entenderá aprobado el proyecto sometido a consulta popular cuando la mayoría de votos de cada uno de los municipios interesados sea favorable a la propuesta y la participación ciudadana haya alcanzado al menos la cuarta parte de la población registrada en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes.”*

Dicha modificación, en ningún momento pretendió desincentivar la creación de Áreas Metropolitanas, pero a pesar de ello, la realidad ha demostrado que en efecto las entidades territoriales no han avanzado en desarrollo de esta figura asociativa de derecho público, ya que los umbrales establecidos son más altos incluso de los que normalmente un alcalde alcanza para salir elegido.

Ejemplo de ello, son los porcentajes de abstencionismo en las elecciones regionales para alcaldías entre el año 2000 y el 2015, en donde la media de abstención fue del 49,21%.

Además, de 25 ciudades capitales, excluyendo las 6 que ya pertenecen a Áreas Metropolitanas, 13 de ellas tienen alcaldes que no alcanzaron a obtener dicho umbral.

En este orden de ideas, la iniciativa legislativa es necesaria y positiva, ya que atiende la necesidad de fortalecer las entidades territoriales, que conlleva a una reducción de brechas económicas y sociales en las regiones, permitiendo un mejor ordenamiento del territorio, aumenta la posibilidad de generar consensos entre municipios vecinos, ayuda a preservar las estructuras ecológicas de las manchas urbanas en Colombia, formular directrices más claras en materia de infraestructura, vivienda y otros.

## 6. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

La ley 1625 de 2013, por medio de la cual se expidió el Régimen para las Áreas Metropolitanas, tiene como objeto embarcar a Colombia hacia el

conjuntamente con el proyecto de Ordenanza, las certificaciones a que se refiere el artículo 2° del presente Decreto.

camino de la descentralización; reformando y modernizando, la gestión territorial, a través del empoderamiento de los mandatarios territoriales para que vigoricen sus entidades.

Defendiendo lineamientos de superior jerarquía que fortalezcan el trabajo conjunto entre municipios, para consolidar territorios con una mejor planeación y eficiencia, en materia ambiental, de ordenamiento territorial y las demás que definan.

En su momento el Ministro del Interior, Fernando Carrillo Flórez, expresó que la meta de conformar áreas metropolitanas era acabar con la desigualdad en los departamentos y municipios, brindándoles mayor capacidad política y administrativa. Dejando claro que la Ley 1625 de 2013, sería clave para dinamizar la integración de los territorios, por medio de herramientas como los planes de Desarrollo Metropolitano.

Para la creación de dicha ley, se pensó en la optimización de los recursos y el aumento de la capacidad de gestión de los municipios, conservando su autonomía. Pero la verdad es que, aunque el espíritu de la 1625/13 fuera fomentar la creación de áreas metropolitanas, en la práctica no ha sido posible.

Tómense como ejemplo los resultados de la votación por la cual el municipio de Envigado definió ingresar al Área Metropolitana del Valle de Aburrá, el domingo 10 de julio de 2016, en la que sólo participo el 17.5% del Censo Electoral.

Es decir que, si bien varios municipios del país han avanzado en el estudio y acuerdo internos entre alcaldes para la conformación de áreas metropolitanas, no se ha logrado, al no alcanzar el umbral de las consultas populares.

Además de lo anterior, un porcentaje de participación tan alto no supera ningún juicio de razonabilidad ni proporcionalidad, cuando la misma Constitución en su artículo 315 establece en sus literales 3 y 5, que es función de los alcaldes “Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo (...)” además de “Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.” En ese mismo hilo conductor versa el artículo 319 de la Constitución al establecer que son los “respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley. Las áreas metropolitanas podrán convertirse en distritos conforme a la ley.”

Esto quiere decir que, si bien la participación ciudadana ha de tenerse en cuenta pues son los ciudadanos quienes se verían beneficiados o no de la conformación del área metropolitana, el umbral

puede ser reducido, ya que es función directa del alcalde velar por el buen funcionamiento y la correcta toma de decisiones que beneficien el desarrollo económico y social del territorio.

Por otro lado, es importante mencionar que no se puede dejar de lado la necesidad de avanzar en mecanismos de concertación y participación incidente, de la mano de las comunidades, con un amplio contenido pedagógico el cual no genere obstáculos en la creación de una entidad de naturaleza técnica.

## 7. FUNDAMENTOS TÉCNICOS

La metropolización de la población y de las actividades humanas, constituyen el momento dominante de la urbanización en la actualidad. Da cuenta de ello el hecho de que en el periodo de 1995 a 2005 se ha notado su avance, pues de cada 100 nuevos habitantes del país, 63 se ubican en las seis áreas metropolitanas de mayor dinamismo del país.

Desde la Facultad de Economía de la Universidad del Externado de Colombia, en su enfoque de economía institucional urbana, el docente investigador Óscar A. Alfonso R., manifiesta su concepto favorable a este proyecto de ley exponiendo realidades como que en la actualidad cerca del 48.3% de la población se encuentra en un proceso de aglomeración, motivados por hechos metropolitanos como:

(i) El crecimiento de la demanda de movilidad cotidiana -lugar de residencia vs. Razones laborales,

(ii) Procesos de localización y relocalización industrial, comercial y de servicios que redefinen la estructura económica regional,

(iii) Factores ambientales como tratamientos diferenciados de la estructura ecológica principal que comparten diferentes jurisdicciones metropolitanas.

Por tales hechos metropolitanos, es que se considera pertinente y necesaria la aprobación de este proyecto de ley, pues contribuye a que el país se adecue institucionalmente a las formas actuales de ocupación urbana y para superar las limitaciones que impone un umbral electoral tan elevado como el actual.

En ese mismo sentido manifiesta su concepto el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia (IEU), al afirmar que la reducción del porcentaje de participación ciudadana en la consulta popular para la creación de áreas metropolitanas, facilitaría la aprobación de la constitución de estas, a través de dicho mecanismo. Esto sin desconocer que esta iniciativa es solo el comienzo en el camino en la generación de soluciones institucionales integrales para que tengan un impacto efectivo en las problemáticas de los territorios.

Por su parte el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-

Hábitat), estima que esta iniciativa legislativa, puede contribuir de forma levante a superar uno de los problemas que han dificultado la constitución formal de áreas metropolitanas. Cabe recordar que Colombia es uno de los 167 países firmantes de la Nueva Agenda Urbana, firmada en Quito en octubre de 2016, en el marco de Hábitat III, donde se adoptan compromisos relacionados con la integración y la gestión metropolitana como una determinante de una buena gobernanza territorial. El párrafo 90, acuerda que: “*Apoyaremos, en consonancia con la legislación nacional de los países, el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos subnacionales y locales para aplicar una gobernanza local y metropolitana eficaz a diferentes niveles, que cruce fronteras administrativas y se base en los territorios funcionales (...)*”.

Atendiendo esos compromisos internacionales adquiridos, Colombia ha reconocido la importancia de un enfoque asociativo subregional en la planeación y desarrollo de los territorios. El Conpes 3819 de 2014 -Sistema de Ciudades de Colombia-, exaltó a que las áreas metropolitanas “se constituyen en la experiencia más importante de asociatividad y gestión supramunicipal relacionada con el fenómeno de la urbanización. Si bien recientemente se expidió una nueva ley para fortalecerlas, presentan limitaciones tanto para su constitución y operación.” Prueba de ellos es que dicho documento, definió dieciocho (18) metrópolis de las cuales solo cinco (5) se encuentran conformadas jurídica y administrativamente como áreas metropolitanas.

ONU-HÁBITAT también resalta que actualmente el porcentaje de participación ciudadana para la constitución de nuevas áreas metropolitanas ha sido reiteradamente planteado como una dificultad expuesta en diversos espacios de consulta con directivos, responsables jurídicos y de planeación de las instituciones metropolitanas, así como expertos nacionales e internacionales y con diversas entidades y órganos del Gobierno nacional.

La creación de áreas metropolitanas aportaría, al desarrollo de los objetivos planteados en la Conferencia de París (COP21), donde Colombia aceptó que aportar al desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático, son un hecho metropolitano. Por lo tanto, se le debe dar creación y uso a esta figura asociativa para impactar de forma positiva el desarrollo social y económico de los departamentos y municipios del país.

Es claro entonces la importancia de aumentar el número de áreas metropolitanas, para el desarrollo urbano y sostenible que responda de forma eficaz y eficiente al crecimiento que se prevé tendrán las poblaciones en los próximos tiempos y esto solo puede ser posible dando el primer paso de reducir el porcentaje del umbral de participación para la conformación de áreas metropolitanas, pues con la aplicación de la legislación vigente ha quedado demostrado que el porcentaje es muy alto y difícil

de alcanzar, por lo que no sería desproporcionado pensar en una posible eliminación de la consulta popular, frente a este tema, atendiendo la realidad abstencionista de nuestro país.

### PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones y de acuerdo con los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable y, en consecuencia, solicito a los señores miembros de la Plenaria del Senado de la República, dar segundo debate al Proyecto de ley número 218 de 2018 Senado, 075 de 2018 Cámara, “*por la cual se modifica el porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas*”, en los términos aprobados por la Comisión Primera del Senado.

Cordialmente,

  
SANTIAGO VALENCIA  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático

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

Presidente,

  
EDUARDO ENRIQUEZ MAYA

Secretario,

  
GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

### TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 218 DE 2018 SENADO, 075 DE 2018 CÁMARA

*por la cual se modifica el porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas”.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto modificar el porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas.

Artículo 2°. Modifíquese el literal e) del artículo 8° de la Ley 1625 de 2013, reduciendo el porcentaje de participación a un cinco por ciento (5%) para aprobar la conformación de las áreas metropolitanas, así:

e) *Se entenderá aprobado el proyecto sometido a consulta popular cuando la mayoría de votos de cada uno de los municipios interesados sea favorable a la propuesta y la participación ciudadana haya alcanzado al menos el cinco*

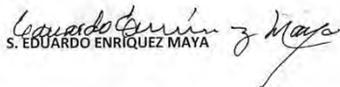
(5) por ciento de la población registrada en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes.

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

**En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de ley número 218 de 2018 Senado, 075 de 2018 Cámara, “por la cual se modifica el porcentaje de participación para la conformación de las Áreas Metropolitanas”, como consta en la sesión del día 14 de mayo de 2019, Acta número 48.**

**Nota:** La Comisión Primera del Senado aprobó este proyecto de ley, en el mismo texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Presidente,

  
S. EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Secretario General,

  
GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

\* \* \*

## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 138 DE 2018 SENADO

*mediante la cual se dictan medidas para contrarrestar la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 20 de mayo de 2019

Honorable Senador

EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

**Asunto: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 138 de 2018 Senado, mediante la cual se dictan medidas para contrarrestar la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones.**

Respetado Presidente:

Atendiendo la designación que la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República me hizo en sesión del pasado 14 de mayo, y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia Positiva para Segundo Debate en Senado al Proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

### 1. OBJETO Y SÍNTESIS DEL PROYECTO

El objeto de la iniciativa tiene como fin establecer medidas para contrarrestar la explotación sexual en niños, niñas y adolescentes promoviendo el incremento de la sanción y la ampliación del componente descriptivo de las

conductas tipificadas en el Título IV de la Ley 599 de 2000, buscando de igual manera que estas actuaciones reprochables sean sancionadas con las medidas más drásticas, enviando un mensaje social contundente de rechazo y cero tolerancias a la realización de estos crímenes.

El Proyecto de ley número 138 de 2018 Senado, cuenta con un total de siete (7) artículos:

El artículo 1° consagra el objeto del Proyecto de Ley que busca contrarrestar la explotación sexual, mediante el endurecimiento de penas y la ampliación del componente descriptivo de las conductas tipificadas en el Título IV Capítulo IV de la Ley 599 de 2000.

El artículo 2° modifica el artículo 213-A de la Ley 599 de 2000, el cual regula la sanción del tipo penal: Proxenetismo con menor de edad.

El artículo 3° modifica el artículo 217 de la Ley 599 de 2000, el cual regula la sanción del tipo penal: Estímulo a la prostitución de menores.

El artículo 4° modifica el artículo 217-A de la Ley 599 de 2000, el cual regula la sanción del tipo penal: Demanda de explotación sexual comercial de persona menor de 18 años de edad.

El artículo 5° modifica el artículo 219 de la Ley 599 de 2000, el cual regula la sanción del tipo penal: Turismo sexual con menores de edad.

El artículo 6° modifica el artículo 219B de la Ley 599 de 2000, el cual regula la sanción del tipo penal: Omisión de denuncia.

Y finalmente, el artículo 7° contiene la vigencia.

### 2. TRÁMITE DEL PROYECTO

**Origen de la iniciativa:** Congresional.

**Autores de la iniciativa:** Honorables Senadores *Nadia Blél Scaff, Esperanza Andrade, Nora García Burgos y Myriam Paredes Aguirre* – Honorable Representante *Liliana Benavides Solarte*.

**Proyecto Publicado:** *Gaceta del Congreso* número 694 de 2018.

**Ponencia para primer debate:** *Gaceta del Congreso* número 969 de 2018.

### 3. COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN

Conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, en la sesión del pasado 14 de mayo fui designada ponente para el debate del Proyecto de ley número 138 de 2018 Senado, “*mediante la cual se dictan medidas para contrarrestar la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones*”.

### 4. CONTENIDO DEL TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO

Se aprobó la proposición presentada, mediante la cual se corrigió un error mecanográfico en el número de salarios mínimos establecidos en el artículo de 6°, así: veinte (20) a **setenta y cinco (75)** salarios mínimos legales mensuales vigentes.

<b>Artículo 1°</b>	Objeto de la iniciativa. La presente iniciativa tiene por objeto establecer medidas para contrarrestar la explotación sexual en niños, niñas y adolescentes, mediante el endurecimiento de la sanción y la ampliación del componente descriptivo de las conductas tipificadas en el Título IV Capítulo IV de la Ley 599 de 2000.
<b>Artículo 2°</b>	Modifíquese el artículo 213-A de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así: <i>Artículo 213-A. Proxenetismo con menor de edad.</i> El que con ánimo de lucro para sí o para un tercero o para satisfacer los deseos sexuales de otro, organice, facilite, promocióne o participe de cualquier forma en el comercio carnal o la explotación sexual de otra persona menor de 18 años, incurrirá en prisión de veintiséis (26) a cuarenta y cinco (45) años y multa de sesenta y siete (67) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
<b>Artículo 3°</b>	Modifíquese el artículo 217 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así: <i>Artículo 217. Estímulo a la prostitución de menores.</i> El que destine, arriende, mantenga, administre, o financie inmuebles, o establecimiento para la práctica de actos sexuales en que participen menores de edad, incurrirá en prisión de veintiséis (26) a cuarenta y cinco (45) años y multa de sesenta y seis (66) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes. La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando: 1. El responsable sea integrante de la familia de la víctima. 2. Cuando corresponda a inmuebles o establecimientos vinculados a actividades turísticas.
<b>Artículo 4°</b>	El artículo 217-A de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así: El que directamente o a través de tercera persona, solicite o demande realizar acceso carnal o actos sexuales con persona menor de 18 años, mediante pago o promesa de pago de dinero, especie o retribución de cualquier naturaleza, incurrirá por este sólo hecho, en pena de prisión de veintiséis (26) a cuarenta y cinco (45) años. Parágrafo. El consentimiento dado por la víctima menor de 18 años, no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal. La pena se agravará de una tercera parte a la mitad: 1. Si la conducta se ejecuta en desarrollo de actividades turísticas. 2. Si la conducta constituyere matrimonio o convivencia, servil o forzado. 3. Si la conducta es cometida por un miembro de un grupo armado organizado al margen de la ley. 4. Si la conducta se comete sobre persona menor de catorce (14) años de edad. 5. El responsable sea integrante de la familia de la víctima.

<b>Artículo 5°</b>	Modifíquese el artículo 219 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así: <i>Artículo 219. Turismo sexual.</i> El que dirija, organice, financie, promueva o de cualquier forma participe en actividades turísticas que incluyan la utilización sexual de menores de edad incurrirá en prisión de veintiséis (26) a cuarenta y cinco (45) años. La pena se aumentará en la mitad cuando la conducta se realizare con menor de catorce (14) años.
<b>Artículo 6°</b>	Modifíquese el artículo 219-B de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así: <i>Artículo 219-B. Omisión de denuncia.</i> El que, por razón de su oficio, cargo o actividad, tuviere conocimiento de la utilización de menores para la realización de cualquiera de las conductas previstas en el presente capítulo y omitiere informar a las autoridades administrativas o judiciales competentes sobre tales hechos, teniendo el deber legal de hacerlo, incurrirá en multa de veinte (20) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si la conducta se realizare por servidor público, se impondrá, además, la pérdida del empleo.
<b>Artículo 7°</b>	La presente ley rige a partir de su expedición y deroga las disposiciones contrarias.

### 5. IMPORTANCIA DEL PROYECTO DE LEY

En Colombia cada 22 minutos se registra un abuso sexual contra un menor. En el 2018 el 87,7 % de este tipo de delitos se cometieron contra niños y adolescentes. Hay más de 2 mil casos en el subregistro en el primer semestre de 2018 y 1.400 reportados a la Fiscalía y Policía Nacional, en ese mismo lapso por explotación sexual. En total los casos de abuso sexual ascendieron a 13.200 en la primera mitad de 2018.

La explotación sexual comercial de niños y niñas y adolescentes es uno de los flagelos sociales que progresivamente amenaza las garantías de seguridad sexual de nuestros niños y niñas una población altamente vulnerada y la cual representa el 33.8% de la población total del país, de acuerdo con las proyecciones del DANE para el 2016, de los cuales, el 12.4% de las niñas, niños y adolescentes informaron que les han tocado alguna parte del cuerpo de manera sexual sin que quisiera, y el 6.2% del total de niños, niñas y adolescentes que han tenido relaciones sexuales han sido forzados o intentaron forzarlos a tener relaciones sexuales<sup>1</sup>.

Teniendo en cuenta que los niños son sujetos de especial protección del Estado y merecen discriminación positiva que sea congruente con el nivel de vulnerabilidad al riesgo y daño al que están expuestos, el presente proyecto de ley busca reducir el profundo nivel de desprotección de los

<sup>1</sup> Diagnóstico de la situación de la infancia y la adolescencia en el país de comportamientos y actitudes sobre sexualidad en niñas, niños y adolescentes (ECAS) – DANE 2014.

niños y la creciente demanda sexual proveniente del eufemismo conocido como turismo sexual, fenómeno que es realmente una empresa criminal de esclavitud sexual que amenaza de manera inminente con cooptar cada vez a más niñas, niños y adolescentes bajo esta práctica que anula y suprime el núcleo esencial de su dignidad humana.

El fundamento para mayor punibilidad se fundamenta en la normativa propuesta en al menos dos razones principales a saber:

- En primer lugar se considera aquello que en dogmática penal se conoce como mayor desvalor de resultado midiendo el grado de mayor nivel de lesión al bien jurídicamente tutelado si se observa que el grado de daño a nivel físico, emocional, social y psicológico proveniente del comercio sexual sobre una menor de edad se potencializa por las secuelas de la explotación, pues la misma permea toda la estructura personal del ser en desarrollo y altera sustancialmente su proyecto de vida, sus expectativas de crecimiento, su salud, su autodeterminación, sus derechos sexuales y reproductivos, su integridad física y su libertad. Es decir, que la acción delictiva atenta de manera directa y con el más alto nivel de incidencia en el bien de mayor trascendencia y salvaguarda en todo nuestro ordenamiento jurídico que es la vida, y un uso digno de ella como componente inescindible de su ejercicio.
- En segundo lugar, porque se considera que los sujetos de especial protección del Estado merecen discriminación positiva que sea congruente con el nivel de vulnerabilidad al que están expuestos. Especialmente si se considera que la violencia sexual tiene en esta población particular la capacidad de crear mayor nivel de traumatismo, reproche, segregación, dependencia y destrucción permanente que los aparta de una conexión justa y loable con el mundo exterior.

Es por esto que la mayor punibilidad en el marco del presente proyecto no obedece de manera exclusiva a un principio de prevención general sino a la dignificación y proporcionalidad de la salvaguarda a los bienes jurídicamente tutelados que recaen sobre sujetos que ameritan especial protección constitucional; toda vez que la explotación sexual en menores de edad, es una forma de violencia contraria a los Derechos Humanos y las garantías de protección de la niñez.

Es por ello que mayor desvalor de resultado midiendo el grado de mayor nivel de lesión al bien jurídicamente tutelado si se observa que el grado de daño a nivel físico, emocional, social y psicológico proveniente del comercio sexual sobre una menor de edad se potencializa por las secuelas de la explotación.

## 6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Sobre el texto de articulado haremos algunas modificaciones, respecto a la proporcionalidad

de las penas, teniendo en cuenta las sugerencias dadas por algunos de los senadores en el debate realizado el pasado 14 de mayo de 2019 en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado, quienes solicitaron una revisión detallada sobre el particular en los tipos penales que se pretenden modificar con el proyecto de ley.

Al respecto precisamos que en relación con la proporcionalidad de la pena la jurisprudencia constitucional no se ha pronunciado, en específico, acerca de la cantidad o de la calidad de las penas que corresponden a cada uno o a todos los comportamientos delictivos.

El principio general adoptado por la Corte Constitucional en este tema es el de la libertad de configuración del legislador, porque *“Es a él a quien corresponde establecer la política criminal del Estado y en este sentido es a él a quien la Constitución le confiere la competencia para determinar cuáles conductas constituyen delitos y señalar las respectivas sanciones”*, encontrando límites generales en los principios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad.

En este orden de ideas, cabe desarrollar un análisis de razonabilidad, proporcionalidad y ponderación a efectos de verificar la constitucionalidad de una medida de esta naturaleza en defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes así:

- El fin perseguido con el proyecto de ley está dirigido a la preservación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, estableciendo penas que configuren mayor reproche social y mayor despliegue del poder coercitivo del Estado con miras a generar menor reincidencia en este tipo de conductas. Entonces el fin es constitucionalmente válido, en la medida en que pretende garantizar efectivamente los derechos de sujetos de especial protección constitucional, que poseen prevalencia de los derechos ante los demás.
- El medio utilizado es la ampliación del margen descriptivo de las conductas tipificadas, a fin de que se incluyan nuevas formas de operar en las redes de explotación sexual que dada la modalidad descriptiva no era dable encuadrar en el tipo penal; por otra parte, se equiparan las sanciones por estas conductas a aquellas que poseen mayor reproche por parte del legislador penal.
- Relación medio-fin. Como ha sido identificado por la Corte Constitucional, en la relación entre el aumento de las penas y la protección de los bienes jurídicos debe reconocerse el “efecto psicológico”, que puede tener una sanción en función de la protección del bien jurídico (efecto intimidatorio general o prevención general negativa) y la visibilización del reproche frente a la conducta (vigencia de la norma), cumpliendo la pena fines retributivos y de

tratamiento diferencial a conductas que exigen respuestas punitivas diferentes; tal como fue aplicado en el incremento exagerado de la sanción para el delito de secuestro en el tipo de delito, que equipara en gravedad al terrorismo, al narcotráfico y a los magnicidios, y en el propósito de la ley de *“neutralizar, debilitar y malograr la estructura logística y la capacidad operativa de la delincuencia organizada que ha hecho del secuestro una macabra industria ilícita, así como fortalecer los sistemas de protección y de garantía a los valores, principios fundacionales y derechos*

*más caros al Estado Social de Derecho, en que por decisión del Constituyente se erige Colombia, como son los invaluable e inviolables dones de la vida la libertad, tan seriamente amenazados por esta monstruosa modalidad criminal”*<sup>2</sup>.

En concordancia con las consideraciones, presentaré una modificación al texto del articulado del Proyecto de ley número 138 de 2018 Senado, *“mediante la cual se dictan medidas para contrarrestar la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones”*, así:

<p><b>Texto aprobado en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado del Proyecto de ley número 138 de 2018 Senado</b></p>	<p><b>Texto Propuesto para Debate de Plenaria del Proyecto de ley número 138 de 2018 Senado</b></p>
<p><i>mediante la cual se dictan medidas para contrarrestar la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones.</i></p>	<p><i>mediante de la cual se dictan medidas para contrarrestar la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones.</i></p>
<p>Artículo 1°. <i>Objeto de la iniciativa.</i> La presente iniciativa tiene por objeto establecer medidas para contrarrestar la explotación sexual en niños, niñas y adolescentes, mediante el endurecimiento de la sanción y la ampliación del componente descriptivo de las conductas tipificadas en el Título IV Capítulo IV de la Ley 599 de 2000.</p>	<p>Artículo 1°. <i>Objeto de la iniciativa.</i> La presente iniciativa tiene por objeto establecer medidas para contrarrestar la explotación sexual en niños, niñas y adolescentes, mediante el endurecimiento de la sanción y la ampliación del componente descriptivo de las conductas tipificadas en el Título IV Capítulo IV de la Ley 599 de 2000.</p>
<p>Artículo 2°. Modifíquese el artículo 213-A de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 213-A. Proxenetismo con menor de edad.</b> El que con ánimo de lucro para sí o para un tercero o para satisfacer los deseos sexuales de otro, organice, facilite, promocióne o participe de cualquier forma en el comercio carnal o la explotación sexual de otra persona menor de 18 años, incurrirá en prisión de <b>veintiséis (26) a cuarenta y cinco (45) años</b> y multa de sesenta y siete (67) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>	<p>Artículo 2°. Modifíquese el artículo 213-A de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 213-A. Proxenetismo con menor de edad.</b> El que con ánimo de lucro para sí o para un tercero o para satisfacer los deseos sexuales de otro, organice, facilite, promocióne o participe de cualquier forma en el comercio carnal o la explotación sexual de otra persona menor de 18 años, incurrirá en prisión <b>de dieciocho (18) a treinta (30) años</b> y multa de sesenta y siete (67) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>
<p>Artículo 3°. Modifíquese el artículo 217 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 217. Estímulo a la prostitución de menores.</b> El que destine, arriende, mantenga, administre, o financie inmuebles, o establecimiento para la práctica de actos sexuales en que participen menores de edad, incurrirá en prisión de veintiséis (26) a cuarenta y cinco (45) años y multa de sesenta y seis (66) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El responsable sea integrante de la familia de la víctima.</li> <li>2. Cuando corresponda a inmuebles o establecimientos vinculados a actividades turísticas.</li> </ol>	<p>Artículo 3°. Modifíquese el artículo 217 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 217. Estímulo a la prostitución de menores.</b> el que destine, arriende, mantenga, administre, o financie inmuebles, o establecimiento para la práctica de actos sexuales en que participen menores de edad, incurrirá en prisión de <b>catorce (14) a veintiséis (26) años</b> y multa de sesenta y seis (66) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El responsable sea integrante de la familia de la víctima.</li> <li>2. Cuando corresponda a inmuebles o establecimientos vinculados a actividades turísticas.</li> </ol>

<sup>2</sup> Sentencia N° C-135/96.

<p><b>Texto aprobado en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado del Proyecto de ley número 138 de 2018 Senado</b></p>	<p><b>Texto Propuesto para Debate de Plenaria del Proyecto de ley número 138 de 2018 Senado</b></p>
<p>Artículo 4°. El artículo 217-A de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 217-A.</b> El que directamente o a través de tercera persona, solicite o demande realizar acceso carnal o actos sexuales con persona menor de 18 años, mediante pago o promesa de pago de dinero, especie o retribución de cualquier naturaleza, incurrirá por este sólo hecho, en pena de prisión de veintiséis (26) a cuarenta y cinco (45) años.</p> <p>Parágrafo. El consentimiento dado por la víctima menor de 18 años, no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal.</p> <p>La pena se agravará de una tercera parte a la mitad:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Si la conducta se ejecuta en desarrollo de actividades turísticas.</li> <li>2. Si la conducta constituyere matrimonio o convivencia, servil o forzado.</li> <li>3. Si la conducta es cometida por un miembro de un grupo armado organizado al margen de la ley.</li> <li>4. Si la conducta se comete sobre persona menor de catorce (14) años de edad.</li> <li>5. El responsable sea integrante de la familia de la víctima</li> </ol>	<p><b>Artículo 4°. <u>Modifíquese</u></b> el artículo 217-A de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 217-A.</b> El que directamente o a través de tercera persona, solicite o demande realizar acceso carnal o actos sexuales con persona menor de 18 años, mediante pago o promesa de pago de dinero, especie o retribución de cualquier naturaleza, incurrirá por este sólo hecho, en pena de prisión de <b><u>dieciocho (18) a treinta (30) años</u></b>.</p> <p>Parágrafo. El consentimiento dado por la víctima menor de 18 años, no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal.</p> <p>La pena se agravará de una tercera parte a la mitad:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Si la conducta se ejecuta en desarrollo de actividades turísticas.</li> <li>2. Si la conducta constituyere matrimonio o convivencia, servil o forzado.</li> <li>3. Si la conducta es cometida por un miembro de un grupo armado organizado al margen de la ley.</li> <li>4. Si la conducta se comete sobre persona menor de catorce (14) años de edad.</li> <li>5. El responsable sea integrante de la familia de la víctima.</li> </ol>
<p>Artículo 5°. Modifíquese el artículo 219 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 219. Turismo sexual.</b> El que dirija, organice, financie, promueva o de cualquier forma participe en actividades turísticas que incluyan la utilización sexual de menores de edad incurrirá en prisión de veintiséis (26) a cuarenta y cinco (45) años.</p> <p>La pena se aumentará en la mitad cuando la conducta se realizare con menor de catorce (14) años.</p>	<p>Artículo 5°. Modifíquese el artículo 219 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 219. Turismo sexual.</b> El que dirija, organice, financie, promueva o de cualquier forma participe en actividades turísticas que incluyan la utilización sexual de menores de edad incurrirá en prisión de <b><u>dieciocho (18) a treinta (30) años</u></b>.</p> <p>La pena se aumentará en la mitad cuando la conducta se realizare con menor de catorce (14) años.</p>
<p>Artículo 6°. Modifíquese el artículo 219B de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 219-B. Omisión de denuncia.</b> El que, por razón de su oficio, cargo o actividad, tuviere conocimiento de la utilización de menores para la realización de cualquiera de las conductas previstas en el presente capítulo y omitiere informar a las autoridades administrativas o judiciales competentes sobre tales hechos, teniendo el deber legal de hacerlo, incurrirá en multa de veinte (20) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>Si la conducta se realizare por servidor público, se impondrá, además, la pérdida del empleo.</p>	<p>Artículo 6°. Modifíquese el artículo 219B de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 219-B. Omisión de denuncia.</b> El que, por razón de su oficio, cargo o actividad, tuviere conocimiento de la utilización de menores para la realización de cualquiera de las conductas previstas en el presente capítulo y omitiere informar a las autoridades administrativas o judiciales competentes sobre tales hechos, teniendo el deber legal de hacerlo, <b><u>incurrirá en prisión de dieciocho (18) a treinta (30) años</u></b> multa <b><u>de sesenta y seis (66) a setecientos cincuenta (750)</u></b> salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>Si la conducta se realizare por servidor público, se impondrá, además, la pérdida del empleo.</p>
<p>Artículo 7°. La presente ley rige a partir de su expedición y deroga las disposiciones contrarias.</p>	<p>Artículo 7°. La presente ley rige a partir de su expedición y deroga las disposiciones contrarias.</p>

**7. PROPOSICIÓN**

Con el articulado propuesto se espera que haya verdadera proporcionalidad en los delitos relacionados con el proxenetismo, estímulo a prostitución, demanda de explotación sexual comercial y turismo sexual, que en general involucren menores de edad, y con fundamento en las anteriores consideraciones, y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, solicito a los honorables Senadores de la Plenaria del Senado de la República dar Segundo

Debate al Proyecto de Ley número 138 de 2018 Senado “*mediante la cual se dictan medidas para contrarrestar la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones*”, con modificaciones de acuerdo al pliego que se adjunta.

Cordialmente,

  
**Esperanza Andrade**  
 Senadora de la República  
 Partido Conservador

**TEXTO PROPUESTO PARA DEBATE  
DE PLENARIA AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 138 DE 2018**

*mediante la cual se dictan medidas para contrarrestar la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la iniciativa.* La presente iniciativa tiene por objeto establecer medidas para contrarrestar la explotación sexual en niños, niñas y adolescentes, mediante el endurecimiento de la sanción y la ampliación del componente descriptivo de las conductas tipificadas en el Título IV Capítulo IV de la Ley 599 de 2000.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 213-A de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**Artículo 213-A.** *Proxenetismo con menor de edad.* El que con ánimo de lucro para sí o para un tercero o para satisfacer los deseos sexuales de otro, organice, facilite, promueva o participe de cualquier forma en el comercio carnal o la explotación sexual de otra persona menor de 18 años, incurrirá en prisión de dieciocho (18) a treinta (30) años y multa de sesenta y siete (67) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 217 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**Artículo 217.** *Estímulo a la prostitución de menores.* El que destine, arriende, mantenga, administre, ofinancie inmuebles, o establecimiento para la práctica de actos sexuales en que participen menores de edad, incurrirá en prisión de catorce (14) a veintiséis (26) años y multa de sesenta y seis (66) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

*La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando:*

1. *El responsable sea integrante de la familia de la víctima.*
2. *Cuando corresponda a inmuebles o establecimientos vinculados a actividades turísticas.*

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 217-A de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**Artículo 217-A.** *El que directamente o a través de tercera persona, solicite o demande realizar acceso carnal o actos sexuales con persona menor de 18 años, mediante pago o promesa de pago de dinero, especie o retribución de cualquier naturaleza, incurrirá por este solo hecho, en pena de prisión de dieciocho (18) a treinta (30) años.*

*Parágrafo.* El consentimiento dado por la víctima menor de 18 años, no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal.

*La pena se agravará de una tercera parte a la mitad:*

1. *Si la conducta se ejecuta en desarrollo de actividades turísticas.*
2. *Si la conducta constituyere matrimonio o convivencia, servil o forzado.*
3. *Si la conducta es cometida por un miembro de un grupo armado organizado al margen de la ley.*
4. *Si la conducta se comete sobre persona menor de catorce (14) años de edad.*
5. *El responsable sea integrante de la familia de la víctima.*

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 219 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**Artículo 219. Turismo sexual.** *El que dirija, organice, financie, promueva o de cualquier forma participe en actividades turísticas que incluyan la utilización sexual de menores de edad incurrirá en prisión de dieciocho (18) a treinta (30) años.*

*La pena se aumentará en la mitad cuando la conducta se realizare con menor de catorce (14) años.*

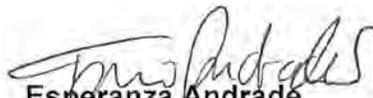
Artículo 6°. Modifíquese el artículo 219-B de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**Artículo 219-B. Omisión de denuncia.** *El que, por razón de su oficio, cargo o actividad, tuviere conocimiento de la utilización de menores para la realización de cualquiera de las conductas previstas en el presente capítulo y omitiere informar a las autoridades administrativas o judiciales competentes sobre tales hechos, teniendo el deber legal de hacerlo, incurrirá en prisión de dieciocho (18) a treinta (30) años multa de sesenta y seis (66) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*Si la conducta se realizare por servidor público, se impondrá, además, la pérdida del empleo.*

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de su expedición y deroga las disposiciones contrarias.

Cordialmente,

  
Esperanza Andrade  
Senadora de la República  
Partido Conservador

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

Presidente,

  
EDUARDO ENRIQUEZ MAYA

Secretario,

  
GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

**TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 138 DE 2018 SENADO**

*mediante la cual se dictan medidas para contrarrestar la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la iniciativa.* La presente iniciativa tiene por objeto establecer medidas para contrarrestar la explotación sexual en niños, niñas y adolescentes mediante el endurecimiento de la sanción y la ampliación del componente descriptivo de las conductas tipificadas en el Título IV Capítulo IV de la Ley 599 de 2000.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 213-A de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**Artículo 213-A. Proxenetismo con menor de edad.** *El que con ánimo de lucro para sí o para un tercero o para satisfacer los deseos sexuales de otro, organice, facilite, promueva o participe de cualquier forma en el comercio carnal o la explotación sexual de otra persona menor de 18 años, incurrirá en prisión de veintiséis (26) a cuarenta y cinco (45) años y multa de sesenta y siete (67) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 217 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**Artículo 217. Estímulo a la prostitución de menores.** *El que destine, arriende, mantenga, administre, ofinancie inmuebles, o establecimiento para la práctica de actos sexuales en que participen menores de edad, incurrirá en prisión de veintiséis (26) a cuarenta y cinco (45) años y multa de sesenta y seis (66) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes. La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando: 1. El responsable sea integrante de la familia de la víctima. 2. Cuando corresponda a inmuebles o establecimientos vinculados a actividades turísticas.*

*En mérito de lo expuesto, respetuosamente me permito formular la siguiente modificación al texto propuesto.*

Artículo 4°. El artículo 217-A de la Ley 599 de 2000 quedará así:

*El que directamente o a través de tercera persona, solicite o demande realizar acceso carnal o actos sexuales con persona menor de 18 años, mediante pago o promesa de pago en dinero, especie o retribución de cualquier naturaleza, incurrirá por este solo hecho, en pena de prisión de veintiséis (26) a cuarenta y cinco (45) años.*

**Parágrafo.** *El consentimiento dado por la víctima menor de 18 años, no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal.*

*La pena se agravará de una tercera parte a la mitad:*

1. *Si la conducta se ejecuta en desarrollo de actividades turísticas.*
2. *Si la conducta constituyere matrimonio o convivencia, servil o forzado.*
3. *Si la conducta es cometida por un miembro de un grupo armado organizado al margen de la ley.*
4. *Si la conducta se comete sobre persona menor de catorce (14) años de edad.*
5. *El responsable sea integrante de la familia de la víctima.*

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 219 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**Artículo 219. Turismo sexual.** *El que dirija, organice, financie, promueva o de cualquier forma participe en actividades turísticas que incluyan la utilización sexual de menores de edad incurrirá en prisión de veintiséis (26) a cuarenta y cinco (45) años. La pena se aumentará en la mitad cuando la conducta se realizare con menor de catorce (14) años.*

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 219-B de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**Artículo 219-B. Omisión de denuncia.** *El que, por razón de su oficio, cargo o actividad, tuviere conocimiento de la utilización de menores para la realización de cualquiera de las conductas previstas en el presente capítulo y omitiere informar a las autoridades administrativas o judiciales competentes sobre tales hechos, teniendo el deber legal de hacerlo, incurrirá en multa de veinte (20) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si la conducta se realizare por servidor público, se impondrá, además, la pérdida del empleo.*

*Si la conducta se realizare por servidor público, se impondrá, además, la pérdida del empleo.*

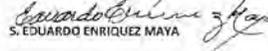
Artículo 7°. La presente ley rige a partir de su expedición y deroga las disposiciones contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de ley número 138 de 2018 Senado “mediante la cual se dictan medidas para contrarrestar la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones”, como consta en la sesión del día 14 de mayo de 2019, Acta número 48.

Ponente:

  
ESPERANZA ANDRADE DE OSSO  
H. Senadora de la República

Presidente,

  
S. EDUARDO ENRIQUEZ MAYA

Secretario General,

  
GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

**INFORME DE PONENCIA PARA  
SEGUNDO DEBATE EN SENADO AL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 216 DE  
2018 SENADO**

*por medio del cual se declara el Centro Geográfico de Colombia como Patrimonio Cultural de la Nación, y se dictan otras disposiciones.*

**I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY**

El Proyecto de ley número 216 de 2018, “*por medio del cual se declara el Centro Geográfico de Colombia como Patrimonio Cultural de la Nación, y se dictan otras disposiciones*”, es de la autoría de Jónatan Tamayo Pérez en calidad de Senador de la República y fue presentado ante el Secretario General del Congreso de la República el 5 de diciembre del año en mención; posteriormente fue trasladado a Comisión Segunda para elaborar la correspondiente ponencia.

El 15 de mayo de 2019 rendí ponencia negativa ante la Comisión Segunda de Senado basado en los conceptos técnicos emitidos por el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Cultura. Pese a lo anterior, en medio del debate que se dio con los y las congresistas de la célula legislativa, se llegó al acuerdo de hacer modificaciones para que el proyecto superará algunas de las imprecisiones que tenía y, en tal sentido, pudiera continuar de manera positiva su tránsito a segundo debate.

En tal sentido, me permito radicar la presente ponencia que recoge los aportes de las y los senadores de la Comisión Segunda del Senado en apoyo a la iniciativa.

**II. MARCO NORMATIVO**

La Exposición de Motivos del Proyecto de ley número 216 de 2018, presenta como marco normativo de soporte de la iniciativa legislativa las siguientes directrices:

En Colombia, tanto la legislación interna, como la Constitución y el Bloque de Constitucionalidad, han propendido por la protección del Patrimonio Cultural; en ese sentido se han desarrollado y adoptado las siguientes normas:

• **Normas Internacionales:**

Convención de la Unesco, París (Francia), del 17 de octubre de 2003, para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial.

• **Normas Constitucionales:**

En cuanto a la normatividad nacional, desde la Constitución Política de 1991 se reconoce en los artículos 70, 71, 72, y 95 numeral 8, en los cuales se hace referencia al deber del Estado de proteger el Patrimonio Cultural de la Nación.

• **Leyes, Decretos y Resoluciones:**

1. Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Dentro de la cual se prioriza el fomento a la cultura en estos territorios.

2. Ley 397 de 1997. Ley General de Cultura, define el patrimonio cultural de la nación, constituido por bienes y valores culturales expresión de la nacionalidad colombiana, como las tradiciones, costumbres, hábitos, etc.
3. Ley 1185 de 2008, por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997, Ley General de Cultura, y se dictan otras disposiciones. En la cual el Ministerio de Cultura emite procedimientos únicos para la protección y salvaguardia del patrimonio.
4. Decreto número 2941 de 2009, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 397 de 1997 modificada por la Ley 1185 de 2008, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza inmaterial. El cual define el régimen especial de protección a la cultura nacional.
5. Resolución número 168 de 2005, por la cual se establecen los criterios, competencias, requisitos y procedimientos para evaluar y declarar un bien inmaterial como Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional y se dictan otras disposiciones.

**III. CONSIDERACIONES**

El Proyecto de ley puesto a consideración del honorable Congreso de la República, es sin duda un reconocimiento a la región llanera, para fortalecer el sentido de pertenencia hacia su cultura y fomentar el turismo (actividad relevante para la economía del municipio).

No podemos olvidar que el Alto de Menegua es considerada la mayor altura de la serranía del mismo nombre en la jurisdicción municipal de Puerto López, desde donde se puede contemplar el espléndido paisaje conformado por las serpentinadas formas del río Meta, en su tránsito por la sabana abierta, además de la belleza propia del lugar, lleno de irregulares montículos. En este se erige el obelisco, en cuyas caras y con trabajos artísticos elaborados en terracota se simboliza la riqueza cultural, histórica, económica y ambiental de la región. Cerca del lugar se encuentra el hito que demarca el centro geográfico de Colombia. González [1] (2004, pág. 48).

Para incorporar elementos nuevos a los presentados en el proyecto en estudio, me permito indicar la relevancia que tendría potenciar el turismo en la región como instrumento de desarrollo económico y social, donde además se pueda fomentar el turismo basado en la

[1] Hernando González Bottía. El turismo como alternativa de desarrollo para Villavicencio y el departamento del Meta. Centro Regional de Estudios Económicos del Banco de la República. Villavicencio - Colombia. Recuperado de [http://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/2016/esor\\_16.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/2016/esor_16.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

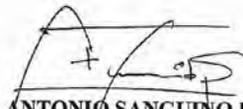
visibilización y reconocimiento de nuestros recursos naturales. De esta forma, González (2004) cuenta que la disponibilidad hotelera está conformada por diez establecimientos, en seis de los cuales se cuenta con una capacidad para 238 huéspedes acomodados en 111 habitaciones. Algunos de los escenarios a visitar por ejemplo aprovechando el reconocimiento nacional por localizarse allí el “Ombligo de Colombia” en el Alto de Menegua, es el Monumento al Canoero, dedicado al antiquísimo sistema de transporte que aprovecha los múltiples caminos de agua que posee el departamento, así como practicar deportes acuáticos y de pesca. *Ibíd.* (págs. 51-52).

Finalmente, como ya ha expuesto Cormacarena[1]<sup>2</sup> (2005), el Centro Geográfico contiene zonas e inmuebles del patrimonio histórico y cultural de la región, se representan estas en el monumento del Obelisco que se simboliza en cuatro caras resaltando la Etnografía, la Industria, la Ganadería y Agricultura, Flora y Fauna, Paisaje de Altillanura y Río. Estas zonas e inmuebles requieren entonces de una protección especial por parte del Estado colombiano y, de igual forma, desarrollar acciones que permitan su conservación, manejo y fomento.

#### IV. PROPOSICIÓN FINAL

Por los argumentos esbozados anteriormente, presento para segundo debate ante la Plenaria del Senado ponencia positiva y propongo surtir debate al Proyecto de ley número 216/18 Senado, “*por medio del cual se declara el Centro Geográfico de Colombia como Patrimonio Cultural de la Nación, y se dictan otras disposiciones*”.

Atentamente,



ANTONIO SANGUINO PÁEZ  
SENADOR  
ALIANZA VERDE

#### V. ARTICULADO

El articulado aprobado en primer debate de Senado del Proyecto de ley No. 216/18 Senado es el siguiente:

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 216 DE 2018 SENADO

*por medio del cual se declara el Centro Geográfico de Colombia como patrimonio cultural de la Nación, y se dictan otras disposiciones.*

[1] CORMACARENA (2005). Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial la Macarena. Recuperado de <http://www.puertolopez-meta.gov.co/Transparencia/PlaneacionGestionControl/Plan%20Ambiental%202006%20-%202018.pdf>

El Congreso de Colombia

DECRETA:

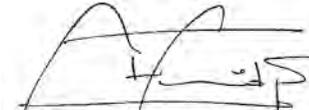
Artículo 1°. *Objeto.* Declarar el Centro Geográfico de Colombia ubicado en el sector del Alto de Menegua, Municipio de Puerto López, Departamento del Meta, como Patrimonio Cultural de la Nación.

Artículo 2°. El Gobierno nacional, podrá destinar las apropiaciones presupuestales tendientes a:

- Fortalecer las actividades Culturales en el Centro Geográfico de Colombia para fomentar el sentido de pertenencia de la cultura llanera;
- Promocionar el Centro Geográfico de Colombia como Patrimonio Cultural de la Nación para garantizar su reconocimiento a nivel nacional y poder dinamizar el turismo en la región;
- Garantizar la integridad cultural, ambiental y arquitectónica del Centro Geográfico de Colombia;
- Las demás que se consideren necesarias para proteger y promover el Centro Geográfico de Colombia como Patrimonio Nacional de nuestro país.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

Atentamente,



ANTONIO SANGUINO PÁEZ  
SENADOR  
ALIANZA VERDE

#### COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., mayo 27 de 2019

Autorizamos el presente Informe de Ponencia para Segundo Debate presentado por el honorable Senador Antonio Sanguino Páez, al **Proyecto de ley número 216 de 2018 Senado**, *por medio del cual se declara el Centro Geográfico de Colombia como patrimonio cultural de la Nación, y se dictan otras disposiciones*, para su publicación en la **Gaceta del Congreso**.

JAIME ENRIQUE DURÁN BARRERA  
Presidente  
Comisión Segunda  
Senado de la República

ANTONIO SANGUINO PÁEZ  
Vicepresidente  
Comisión Segunda  
Senado de la República



DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
Secretario General  
Comisión Segunda  
Senado de la República

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE, SENADO DE LA REPÚBLICA, AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 216 DE 2018 SENADO**

por medio del cual se declara el Centro Geográfico de Colombia como patrimonio cultural de la nación, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Declarar el Centro Geográfico de Colombia ubicado en el sector del Alto de Menegua, municipio de Puerto López, departamento del Meta, como Patrimonio Cultural de la Nación.

Artículo 2°. El Gobierno nacional, podrá destinar las apropiaciones presupuestales tendientes a:

- a) Fortalecer las actividades culturales en el Centro Geográfico de Colombia para fomentar el sentido de pertenencia de la cultura llanera;
- b) Promocionar el Centro Geográfico de Colombia como patrimonio cultural de la nación para garantizar su reconocimiento a nivel nacional y poder dinamizar el turismo en la región;
- c) Garantizar la integridad cultural, ambiental y arquitectónica del Centro Geográfico de Colombia;
- d) Las demás que se consideren necesarias para proteger y promover el Centro Geográfico de Colombia como Patrimonio Nacional de nuestro país.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

**COMISIÓN SEGUNDA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
SENADO DE LA REPÚBLICA**

El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en Sesión Ordinaria de la Comisión

Segunda del Senado de la República, el día catorce (14) de mayo del año dos mil diecinueve (2019), según consta en el Acta número 20 de esa fecha.

JAIME ENRIQUE DURÁN BARRERA  
Presidente  
Comisión Segunda  
Senado de la República

ANTONIO SANGUINO PÁEZ  
Vicepresidente  
Comisión Segunda  
Senado de la República

  
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
Secretario General  
Comisión Segunda  
Senado de la República

**CONTENIDO**

Gaceta número 406 - martes 28 de mayo de 2019

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**Págs.**

**PONENCIAS**

Informe de ponencia para segundo debate en segunda vuelta y texto aprobado al Proyecto de Acto Legislativo número 25 de 2018 Senado, 044 de 2018 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 067 de 2018 Cámara, por el cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia y se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital ..... 1

Informe de ponencia para segundo debate y texto aprobado al Proyecto de Ley Orgánica número 218 de 2018 Senado, 075 de 2018 Cámara, por la cual se modifica el porcentaje de participación para la conformación de las áreas metropolitanas..... 11

Informe de ponencia para segundo debate, y texto propuesto para debate en plenaria y texto aprobado al proyecto de ley número 138 de 2018 Senado, mediante la cual se dictan medidas para contrarrestar la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones..... 15

Informe de ponencia para segundo debate en Senado y texto definitivo al proyecto de ley número 216 de 2018 Senado, por medio del cual se declara el Centro Geográfico de Colombia como Patrimonio Cultural de la Nación, y se dictan otras disposiciones..... 22