



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° 288

Bogotá, D. C., jueves, 2 de mayo de 2019

EDICIÓN DE 20 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 PRIMER DEBATE EN SEGUNDA VUELTA DEL 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., 30 de abril de 2019.

Honorable Senador

CARLOS EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Presidente

Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para Primer Debate en Segunda Vuelta del 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.

Honorable Senador:

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 Primer Debate en Segunda Vuelta del 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 respectivos.
- **El 27 de noviembre de 2018** se aprobó el informe de ponencia de Primer Debate en la Comisión Primera del Senado de la República, donde después de escuchar a los autores, los Senadores Carlos Eduardo Guevara y Rodrigo Lara, junto a otras firmas, presentaron dos proposiciones, la primera en sentido de modificar el porcentaje necesario para la elección del Alcalde de Bogotá, D. C., mientras que la segunda buscó que la vigencia del acto legislativo iniciara desde el 2023. Las cuales y se integran en el texto aprobado.
- **El 16 de diciembre de 2018** se aprobó el informe de ponencia de Segundo Debate en la Plenaria del Senado de la República, de tal forma que este Proyecto de Acto Legislativo fue aprobado en su primera vuelta de trámite legislativo y procede a su segunda vuelta en el Congreso de la República.
- **El 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 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 abarcales 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 respectivos en la segunda vuelta.

II. OBJETO DEL PROYECTO

En esencia las dos iniciativas de Acto Legislativo persiguen el mismo objeto, que básicamente 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 número 05 de 2013, el cual

pretendía incluir en la Constitución Política la segunda vuelta para la elección del Alcalde Mayor del Distrito Capital.

- **El 13 de marzo de 2013** los congresistas Juan Francisco Lozano Ramírez, Roy Leonardo Barreras Montealegre, Augusto Posada Sánchez, Armando Alberto Benedetti Villaneda, Simón Gaviria Muñoz, Gilma Jiménez Gómez, Germán Varón Cotrino, Carlos Emiro Barriga Peñaranda, Ángel Custodio Cabrera Báez, Juan Carlos Martínez Gutiérrez, Hugo Orlando Velásquez Jaramillo, Jaime Buenahora Febres y Francisco Alfonso Pareja González presentaron el Proyecto de Acto Legislativo número 019 de 2013, por el cual se establece la segunda vuelta para la elección de alcaldes en los distritos o municipios con más de un millón de habitantes.
- **El 4 de agosto del año 2015**, recién llegado a esta corporación Juan Carlos 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 número 037 de 2017 Cámara “*por el cual se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital, municipios con población mayor a 500.000 habitantes y gobernadores departamentales*”.
- **El 2 de agosto de 2017** los congresistas Rodrigo Lara Restrepo, Édward David Rodríguez Rodríguez, Carlos Abraham Jiménez López, Hernando José Padauí Álvarez, Jorge Enrique Roza Rodríguez, Luis Eduardo Díaz Granados Torres, Eloy Chichí Quintero Romero, Carlos Alberto Cuenca Chaux, Gloria Betty Zorro Africano, Álvaro López Gil, Fabián Gerardo Castillo Suárez, José Luis Pérez Oyuela radicaron el Proyecto de Acto Legislativo número 056 de 2017 “*por medio de la cual se modifican los artículos 303, 314 y 323 de la Constitución Política de Colombia*”.

IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

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

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

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

4.2. ¿Para qué sirve?

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

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

4.3. El caso colombiano

La Asamblea Nacional Constituyente instauró en la democracia colombiana el mecanismo electoral de la (SVE) para la elección presidencial, siendo

plasmado en el actual artículo 190 de la Carta Política de Colombia.

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

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

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

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

4.4. ¿Qué ventajas genera?

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

Respecto a la relación sistema electoral-gobernabilidad:

- Asegura la maximización de la legitimidad del candidato elegido y un mayor margen de gobernabilidad en el ejercicio del cargo. Con su uso se pretende evitar que el presidente,

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

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

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

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

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

quien goza de amplias atribuciones y una gran influencia sobre el sistema político, solo cuenta con el respaldo de una franja reducida del electorado;

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

Respecto a los **partidos y candidatos**:

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

Respecto a los **electores**:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Es claro que Bogotá, D. C., no es solo la capital de Colombia, sino también es la ciudad más grande, la más poblada y la que económicamente contribuye en mayor medida al crecimiento del país. Se puede afirmar que el crecimiento de la nación depende y

va ligado íntimamente al crecimiento de su capital. Tal es la importancia de Bogotá que no en vano se 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 concurren 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>Artículo 7º. La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario. 2. Mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos que hayan sufragado en la jornada electoral que escogió al respectivo mandatario, en un número no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos. <p><u>Parágrafo. La Registraduría de la respectiva entidad territorial certificará, en un lapso no mayor de 30 días, que las cédulas de quienes firman el memorial, correspondan a ciudadanos que votaron en las respectivas elecciones.</u></p>	<p>Artículo 1º. Los artículos 7º 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> <ol style="list-style-type: none"> “1. Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo alcalde o gobernador. “2. Mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos en número no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido”.

LEY 131 DE 1994	LEY 741 DE 2002
Artículo 11. Solo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes al ser esta aprobada en el pronunciamiento popular por un número de votos no inferior al 60% de los ciudadanos que participan 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.	Artículo 2°. Los artículos 11 de la Ley 131 de 1994 y 69 de la Ley 134 de 1994, quedarán así: “Solo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes, al ser esta aprobada en el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participan 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.”

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

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

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

- i) Pese a la flexibilización de los requisitos, todos los procesos que han llegado a las urnas han sido fallidos por no cumplir el mínimo necesario de participación electoral, salvo en el municipio de Tasco (Boyacá) en 2018;
- ii) Las causales que justifican la solicitud de revocatoria del mandato (incumplimiento del programa de gobierno e insatisfacción generalizada de la ciudadanía) son de interpretación subjetiva por parte de la autoridad electoral, lo cual ha generado mayor desconfianza hacia la institucionalidad democrática;
- iii) En muchos casos, este mecanismo de participación ciudadana se ha convertido en un medio de revancha política por parte de sectores que perdieron la elección correspondiente. Así lo evidencia el hecho de que algunos movimientos pro revocatoria han iniciado labores desde la posesión misma de un mandatario o, incluso, desde antes.

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

Municipio	Fecha	% Abstención	Umbral de votación Requerido	Votos Válidos Depositados
El Copey (Cesar)	21/05/17	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...”.*

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

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.

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

El presente informe de ponencia para el Primer Debate en Segunda Vuelta no tiene pliego de modificaciones respecto del texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes.

VIII. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos, propongo al Honorable Senado de la República dar Primer 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 segunda vuelta por la Plenaria de la Cámara de Representantes.*

Atentamente,



MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ
Senador de la República

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 133 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se promueve la participación de las entidades territoriales en los proyectos de generación de energías alternativas renovables.

I. Antecedentes del proyecto de ley

El presente proyecto de ley, es de iniciativa parlamentaria, bajo la autoría del Senador de la República, doctor Álvaro Uribe Vélez, fue dado en reparto a la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, la mesa directiva de la misma designó como ponente para primer debate al Senador de la República; doctor *Ciro Alejandro Ramírez Cortés.*

La correspondiente exposición de motivos está contenida en la *Gaceta del Congreso* número 661 de 2018. La radicación de la iniciativa fue expuesta el 5 de septiembre de 2018. La publicación de la ponencia para primer debate, se hizo pública el día 12 de diciembre de 2018 y surtió primer debate en comisión el 2 de abril de 2019 con un resultado favorable, apoyado por los honorables senadores, en el marco del debido procedimiento legislativo, consideraciones, conclusiones y decisiones respectivas sobre la materia.

El proyecto de ley busca ampliar la facultad de generación de energías alternativas por parte de los entes territoriales a fin de cubrir una necesidad tecnológica de desarrollo endógeno a nivel nacional. Su estructura se encuentra plateada sobre un entorno de innovación a partir del cual, se abre la puerta para la financiación por parte del Presupuesto General de la Nación, créditos y/o garantías de crédito a desde el Gobierno nacional, hacia las ET.

Comprende por tanto una orientación de carácter técnico que busca retroalimentar una de las políticas más importantes para el desarrollo económico de los departamentos, cuyos intereses por la generación de energías a través de fuentes alternativas renovables sea de alto impacto para la sostenibilidad energética. Los recursos que deriven de su explotación permitirán el logro de encadenamientos productivos hacia adelante.

Su origen se da en el marco de una política de promoción de las energías limpias, que a su vez contiene elementos correlacionados de inversión y desarrollo, su enfoque busca reducir externalidades negativas de los medios de generación eléctrica convencionales, en espacios territoriales con volatilidades en la sostenibilidad de cobertura eléctrica.

II. Contenido del proyecto de ley

El proyecto de ley dispuesto en la presente ponencia para segundo debate, consta de dos artículos incluida su vigencia. El artículo 1° desarrolla el objeto y la condición específica a través de la cual se incluyen las fuentes alternativas de energía renovable, además de aquellas que la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME) considere dentro de esta clasificación.

Plantea la condición de financiamiento por medio de fuentes del Gobierno nacional a través del Presupuesto General de la Nación y otras acciones que cumplan igual propósito como las operaciones de crédito o sus garantías. Finalmente, el artículo 2° trata sobre su vigencia al tenor de la materia de la ley.

III. OBSERVACIONES DEL PONENTE

Uno de los retos más destacados de los países en pleno siglo XXI, es la adopción de energías alternativas cuyo impacto ambiental sea mínimo, tengan un alto componente tecnológico y propicien la innovación en los territorios, a fin de incorporar políticas de acceso a la energización de la población, mejorar el sistema productivo a través

de la interconexión eléctrica, propiciar un sistema de precios acorde con la demanda de energía, y desarrollar el mercado en cuanto a capacidad de cobertura energética.

Si bien es cierto, la generación de energías alternativas es una opción que incrementa el beneficio de los usuarios, también es determinante la condición a través de la cual, se busca una función de beneficio con menores costos marginales y mayores rendimientos a escala; después de la inversión inicial para el desarrollo del proyecto. Así, es relativamente más barato producir energía a través de fuentes naturales, cuya capacidad de generación posee una mayor sostenibilidad en el tiempo.

En Colombia, las fuentes energéticas de mayor uso se han caracterizado por la explotación de recursos térmicos e hidráulicos, siendo necesario expandir el portafolio energético sobre todo en las regiones donde la disponibilidad de recursos naturales es mayor; con un costo de operación menor y una eficiencia marginal superior a la capacidad ya instalada. Colombia aun hace exploraciones en un sector donde las tendencias de generación eléctrica están ampliando la base operativa.

El país está en una etapa de potencial energético caracterizada precisamente por la disponibilidad de recursos naturales, específicamente aquellos que derivan del aire y del sol, su uso puede representar un aumento exponencial en la generación de energías limpias, de bajo costo y con fuentes relativamente inagotables, lo que proporcionaría iniciativas regionales con un alto componente innovador, siendo posible aplicar las competencias de mano de obra cualificada, generar ingresos adicionales y distribuir beneficios sociales.

De acuerdo con informe del año 2016, la consultora KPMG publicó cifras de inversión en América Latina sobre el proceso de incursión en generación de energías bajo fuentes renovables, para lo cual aportó datos comparativos así:

- China, India y Brasil en 2015 alcanzaron la mayor inversión a nivel mundial en fuentes de energía alternativa con US\$ 156.000 millones, representando el 55% del total.
- Los países en vías de desarrollo son quienes están demandando más fuentes de energías alternativas, el costo de instalar paneles solares y molinos de viento, es mucho más reducido y eficiente que los modelos tradicionales en la región.
- Entre 2013 a 2015, en América Latina, la inversión tuvo un aumento de US\$ 9.300 millones.
- Las energías renovables con mayor impacto en América Latina son la eólica, solar fotovoltaica, biomasa. Por megavatio instalado, los costos de producción pueden oscilar en promedio entre US\$ 1.5 y US \$2.0 millones de dólares.

- El potencial de generación es del 35% de energía a nivel mundial, usando las fuentes anteriormente nombradas.

Con base en lo anterior, se estima para AL, un escenario de crecimiento potencial en uso de energías renovables cuyas inversiones pueden representar el 65% a nivel mundial en generación de energía, principalmente con aquella derivada de la eólica; lo que implica, un mercado diversificado con componente de retorno muy por encima del promedio mundial.

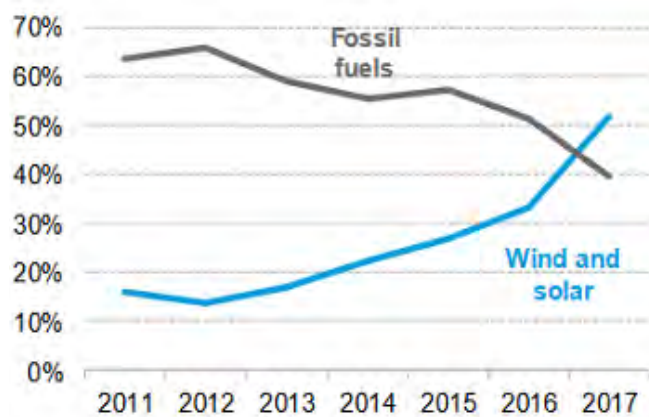
Ya en el año 2018, el último reporte mundial generado por Climatoscope, sobre energías renovables y su impacto en los mercados emergentes, estima la conveniencia de estas inversiones por cuanto responde a un incremento de la oferta de energía, dadas las condiciones crecientes en la demanda, lo que ha presionado a la búsqueda inmediata de fuentes de bajo costo, inagotables en la medida que su producción sea sustentable.

Al respecto, el informe destaca los requerimientos de financiamiento de este tipo de proyectos de energización por US\$ 163 billones en mercados emergentes en el año 2017, sustentado en los siguientes argumentos:

- La gran mayoría del capital de energía limpia desplegado en mercados emergentes provino de Fuentes locales.
- La inversión extranjera directa (IED) que respalda la energía limpia aumentó a un máximo histórico.
- El capital privado está jugando un papel cada vez mayor en la IED de energía limpia.
- El mayor financiador internacional de energías renovables no hidráulicas en países en desarrollo en la última década es Enel, de lejos.

En 2017, la gran mayoría de la nueva capacidad de energía con cero carbono del mundo se creó en los países en desarrollo. Se agregó un total de 114GW (incluyendo energía nuclear e hidroeléctrica, así como “nuevas energías renovables”) en estas naciones, en comparación con aproximadamente 63GW agregados en las naciones más ricas [...]

Gráfico 1. Participación de las adiciones anuales de capacidad por tecnología en mercados emergentes



Fuente: Climatoscope 2018.

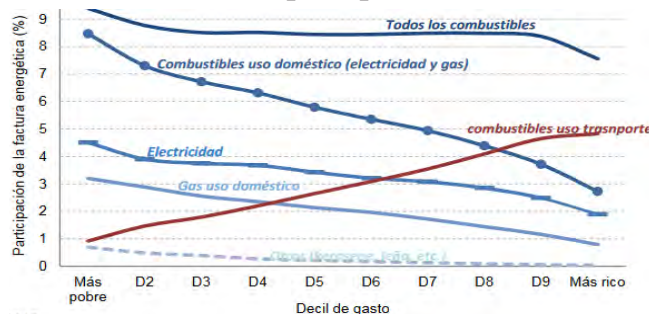
De acuerdo al Gráfico 1, la participación en el uso de tecnología hacia energías renovables, se acerca al 51% en capacidad instalada para su producción, destaca que la tendencia es asociada a mercados emergentes donde existe la capacidad de generación VS el componente de aplicación tecnológica agregado. En contraposición, las energías producidas a partir de recursos combustibles fósiles, cada vez se acota más la distancia, indicando un menor rezago por componente. Esto a su vez genera un indicador de confianza a la inversión en alternativas cada vez más rentables y fáciles de mantener.

De otro lado, para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el componente nominativo del acceso a energía eléctrica no solo se basa en tasa de cobertura, sino en la variación que se produce anualmente en el aumento de la demanda y la satisfacción con la cobertura, además de condiciones exógenas como la velocidad a la que el mercado fija los precios y sostiene la senda de crecimiento de consumo de energía. Al respecto, los objetivos de desarrollo sostenible que se incluyeron en la agenda 2030 aunque no tienen un capítulo específico en generación de energías a partir de fuentes renovables, sí considera el acceso al servicio como un factor de crecimiento de los mercados.

Por su importante incidencia en la calidad de vida de los hogares, con impactos positivos en materia de salud, educación, comunicación e integración social, la promoción del acceso universal a la energía eléctrica es una problemática de carácter multidimensional, que abarca no solo los aspectos relacionados con la conexión a la red sino también aquellos vinculados a la asequibilidad, confiabilidad, seguridad y calidad del servicio eléctrico.

Ahora bien, la demanda de energía eléctrica también se considera un indicador de pobreza, debido a que la distribución del ingreso de los hogares (por deciles de gasto) se explica en un componente de consumo creciente, principalmente por su condición no productiva y altamente dependiente.

Gráfico 2. Participación y composición del gasto en energía de los hogares respecto de su presupuesto



Fuente: CEPAL, 2017.

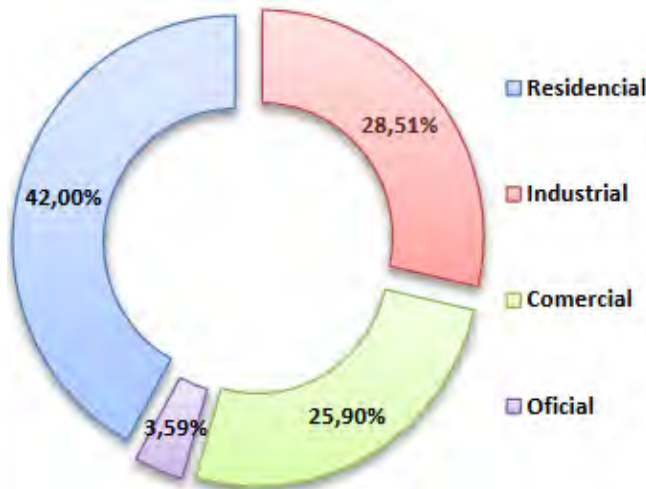
Desde el decil más rico D10, la tendencia en el consumo de energía como componente presupuestal de los hogares, son los de menores ingresos, aquellos estadios donde en promedio se incluye un nivel de gasto entre el 4% y 5% por unidad si sumamos el consumo de gas a la fuente energética consumida, el

nivel presupuestario de los consumidores, asciende al 8.5% y 9% de su presupuesto; mientras que los deciles 8, 9 y 10 tienen una menor carga real sobre sus opciones presupuestarias.

La otra cara de la moneda, está expresada en el consumo de combustibles para medios motorizados de transporte donde la función se vuelve directamente proporcional a la recta presupuestal de los hogares con mayor ingreso per cápita. Así, por ejemplo, para el decil más rico, el componente de gasto es del 5% mientras que el más pobre, es de 0.85%.

Ahora bien, en la actualidad, la creciente demanda por consumo de energía ha presionado a los productores a proyectar la oferta, siendo necesario robustecer los sistemas generadores, no obstante, el tiempo juega directamente contra los precios en la medida que el consumo se especializa cada vez más y la brecha entre tecnología y usos energéticos amplía la matriz insumo producto hacia el determinante de equilibrio; razón por la cual, a pesar de la ampliación de cobertura en energía eléctrica para la población, no es condición suficiente para sostener la oferta energética en el tiempo.

Gráfico 3. Participación promedio sectorial en el consumo de electricidad



Fuente: Proyección de Demanda de Energía Eléctrica y Potencia Máxima en Colombia UPME 2018.

En Colombia, la demanda de energía eléctrica tiene una alta participación por parte del sector residencial, con el 42% promedio nacional, seguida del sector industrial con el 25.51% de participación, entre los dos logran definir el comportamiento de la tendencia de consumo con el 70.51% a nivel nacional. El uso comercial participa con el 25.90% y se prevé su incremento de acuerdo al surgimiento de nuevas actividades en el territorio nacional. No obstante, de lo anterior, el potencial del mercado se encuentra en los hogares colombianos conforme al crecimiento poblacional y la participación por unidad de gasto dado el nivel de cobertura de energía eléctrica.

Así las cosas, desde el lado de la demanda de energía en el país, se observa un fuerte componente expansivo dadas las actividades con que se relacionan los sectores productivos, *pari passu* a las medidas de cambio que puedan generar

factores externos como el endurecimiento de las condiciones de la Economía a mediano plazo sugieren un factor de proyecciones energéticas en la medida que los mercados presionan cambios futuros en los precios; lo que afecta directamente las inversiones sobre todo en fuentes de generación de energía como el carbón y la hidroeléctrica. El peso que adquiere el enfoque de fuentes renovables como la energía eólica y la solar, adquieren cada vez más espacio para el sostenimiento futuro de la oferta.

En lo que respecta a intensidad eléctrica producida en el país, vs el consumo por unidad de usuario, las estimaciones que hace la UPME se aproximan a un consumo de 1.100 KWh por usuario al año, dato ajustado a 2017. No obstante, si se observa el gráfico 5, desde el año 2015 la tendencia se ha venido reduciendo, explicada por el comportamiento de los sectores comercial e industrial.

Gráfico 4. Intensidad Eléctrica por unidad del PIB VS consumo per cápita.



Fuente: Proyección de Demanda de Energía Eléctrica y Potencia Máxima en Colombia UPME 2018.

“la intensidad energética ha venido disminuyendo, convirtiéndose en un indicador de eficiencia energética. Lo que traduce en una reducción del consumo energético mediante la utilización de tecnologías más eficientes. Sin embargo, en el período 2015-2016 y parte del 2017 se redujo el consumo energético, mediante cambios en los hábitos de comportamiento (Campaña Apagar Paga).”

“Al analizar la tendencia en el consumo per cápita en el sector residencial, se ha visto que esta ha estado limitada en los últimos años por factores tales como: hábitos de consumo, disponibilidad energética, condiciones climáticas y penetración de electrodomésticos más eficientes de acuerdo a estándares reglamentados” UPME 2018.

“En el país, la energía hidráulica lidera la generación con un 86%, seguida de la térmica que representa 13%, la cogeneración con bagazo de caña alcanza 0,9% y la eólica y solar 0,1%. En lo que hace referencia a la cogeneración, el material más utilizado para su producción es el bagazo con 98,6%, el carbón 1% y el gas, 0,3%. Revista Dinero 2018.”

En los análisis presentados por la universidad Jorge Tadeo Lozano y la UPME, en Colombia, el modelo de generación de energía eléctrica está rezagado con respecto al desarrollo de nuevas tecnologías que permitan la utilización de fuentes renovables para producción de energía limpia. Se propone utilizar las ventajas comparativas a nivel regional para desarrollar proyectos de generación eléctrica limpia de forma potencial hacia 2030.

Ley 1715 de 2014 Por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional en su artículo 1° desarrolla el objeto mediante el cual fortalece el desarrollo de energías limpias renovables que permitan la generación eléctrica integrada al mercado eléctrico, con alcances sobre todo en zonas no interconectadas del territorio nacional; al respecto, versa el artículo:

Artículo 1°. Objeto.

La presente ley tiene por objeto promover el desarrollo y la utilización de las fuentes no convencionales de energía, principalmente aquellas de carácter renovable, en el sistema energético nacional, mediante su integración al mercado eléctrico, su participación en las zonas no interconectadas y en otros usos energéticos como medio necesario para el desarrollo económico sostenible, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la seguridad del abastecimiento energético. Con los mismos propósitos se busca promover la gestión eficiente de la energía, que comprende tanto la eficiencia energética como la respuesta de la demanda.

La misma ley, establece el marco legal de energías no convencionales y promueve conjuntamente las fuentes de generación a través de los programas de desarrollo, investigación, implementación inversión y especialización en los campos correspondientes para su uso. Queriendo así, que Colombia incorpore cambios positivos en generación eléctrica que puedan atender la demanda de mediano y largo plazo.

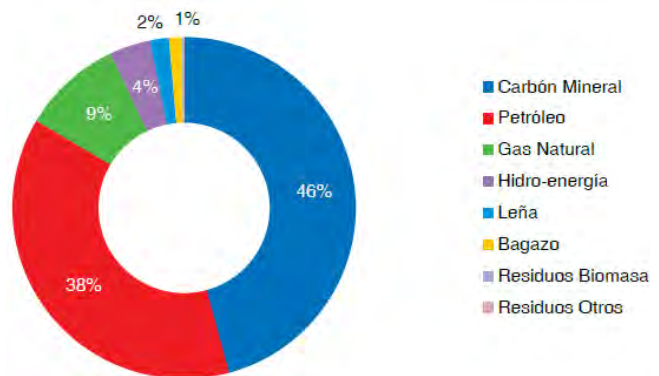
En su artículo 2° expresa las condiciones de proyección en la incorporación de la política pública de energías renovables, mediante los aspectos de establecimiento, promoción, articulación, planeación e inversión en cada una de las etapas funcionales, con lo cual, deja en firme la adopción de un modelo de generación de energía eléctrica asociado a la eficiencia ambiental en términos relativos.

Con base en lo anterior, el marco legal también origina etapas de desarrollo en energías renovables que van desde la identificación de mercados potenciales, hasta la dotación del recurso a nivel de cobertura total para las regiones colombianas; si bien es cierto, que en el país el rezago energético ha dejado de ser un problema coyuntural, sí, tiene significancia a nivel estructural, por cuanto la dinámica ambiental propende por sistemas de producción de menor impacto a los ecosistemas.

La Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME), ha realizado estudios a fondo sobre el uso de energías renovables, encontrando para Colombia la oportunidad de expansión de este tipo de modelos, a partir de la evaluación de impacto previa, los modelos de incorporación gradual del sistema, la tipología y caracterización de la oferta eléctrica y la demanda de energía por parte de la población. Al respecto, en el estudio más reciente (2015) *“Integración de las energías renovables no convencionales en Colombia”* se cita:

“Colombia es un país que goza de una matriz energética relativamente rica tanto en combustibles fósiles como en recursos renovables. Actualmente, la explotación y producción energética del país está constituida a grandes rasgos en un 93% de recursos primarios de origen fósil, aproximadamente un 4% de hidroenergía y un 3% de biomasa y residuos” [...] página 24.

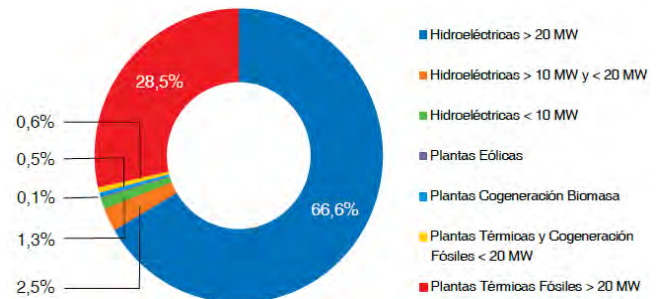
Grafico 5. Producción de energía por fuentes de explotación de recursos



Fuente: UPME 2015.

El gráfico anterior expone la situación de generación de energía a partir de la explotación de fuentes generadoras; el 46% es generada por carbón y el 38% petróleo para los distintos usos a nivel nacional. No obstante, solo el 3% es generado a partir de fuentes alternativas. El mismo efecto se refleja en la capacidad instalada generadora de energía, donde, el 66.6% es generada por hidroeléctricas y el 28.5% por termoeléctricas; entre los dos, explican el 95.1% de energía en el país.

Grafico 6. Capacidad instalada en Colombia



Fuente. UPME 2015 con base en SIN.

... el Gobierno nacional y los tomadores de decisiones del sector energético no han enfrentado la necesidad de trazar una hoja de ruta o definir una estrategia para el aprovechamiento de los recursos energéticos de origen renovable que se tienen disponibles. Es así como a pesar de haberse fijado

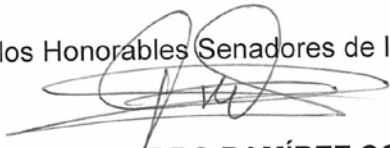
algunas metas indicativas para la participación de estas fuentes en la canasta eléctrica, estas no se han cumplido, a raíz de la ausencia de instrumentos conducentes a tal propósito, que ha obedecido a su vez a la inexistencia de una política firmemente establecida que apoye y promueva el desarrollo y utilización de estas fuentes.

Sin embargo, esta situación se encuentra ante una coyuntura sin precedentes con la expedición de la Ley 1715 de 2014 que sumada al interés de diversos actores comerciales, emprendedores, académicos, institucionales y el apoyo recibido especialmente de entidades multilaterales como el BID, el FMAM, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Banco Mundial (BM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y otras agencias interesadas en promover el despliegue de estas tecnologías en América Latina y especialmente en Colombia, permiten pronosticar un acelerado crecimiento de las FNCE en los próximos años. UPME (2015) página 28.

Así las cosas, el país enfrenta un reto de expansión energética por medio de fuentes no convencionales renovables, ya se establecieron las barreras de acceso, se incorporaron costos a la función de producción y se visualizó el escenario probable de inversiones que, en alto grado, dependen del financiamiento mixto para iniciativas de energización en el país. Este proyecto de ley, sigue esa línea de avance que puede destrabar el proceso de incorporación.

De los Honorables Senadores de la República,

De los Honorables Senadores de la República,



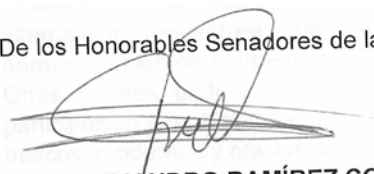
CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS
 Senador de la República
 Comisión Tercera Constitucional Permanente

PROPOSICIÓN

Con fundamento en la exposición motiva del presente proyecto de ley, y de acuerdo a la designación que me hiciera la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional del Honorable Senado de la República, **RINDO PONENCIA POSITIVA** al Proyecto de ley número 133 de 2018 Senado, *por medio de la cual se promueve la participación de las entidades territoriales en los proyectos de generación de energías alternativas renovables* para que siga su tránsito a segundo debate en la honorable plenaria del Senado de la República.

De los Honorables Senadores de la República,

De los Honorables Senadores de la República,



CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS
 Senador de la República
 Comisión Tercera Constitucional Permanente

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 133 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se promueve la participación de las entidades territoriales en los proyectos de generación de energías alternativas renovables.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El Gobierno nacional podrá financiar con aportes del Presupuesto General de la Nación y con créditos y/o garantías de crédito, la participación de las Entidades Territoriales en los proyectos de generación y distribución de energías alternativas renovables que se enumeran a continuación: la biomasa, los aprovechamientos hidroeléctricos, la eólica, la geotérmica, la solar y los mares. Otras fuentes podrán ser consideradas según lo determine la UPME. Esta participación permitirá dotar a las Entidades Territoriales de una fuente de ingresos frescos, modernos y crecientes en el futuro.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación

De los Honorables Senadores de la República,

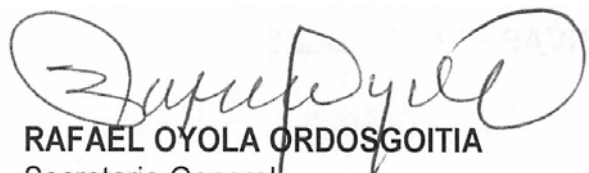
De los Honorables Senadores de la República,



CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS
 Senador de la República
 Comisión Tercera Constitucional Permanente

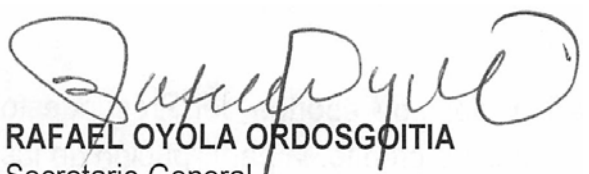
Bogotá, D. C., 30 de abril de 2019

En la fecha se recibió ponencia y texto propuesto para segundo debate del Proyecto de ley número 133 de 2018 Senado, *por medio de la cual se promueve la participación de las entidades territoriales en los proyectos de generación de energías alternativas renovables.*



RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
 Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia para primer debate, consta de catorce (14) folios.



RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
 Secretario General

Comisión III – Senado.

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA DEL SENADO EN SESIÓN DEL DÍA 2 DE ABRIL DE 2019 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 133 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se promueve la participación de las entidades territoriales en los proyectos de generación de energías alternativas renovables.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. El Gobierno nacional podrá financiar con aportes del Presupuesto General de la Nación y con créditos y/o garantías de crédito, la participación de las Entidades Territoriales en los proyectos de generación y distribución de energías alternativas renovables que se enumeran a continuación: la biomasa, los aprovechamientos hidroeléctricos, la eólica, la geotérmica, la solar y los mares. Otras fuentes podrán ser consideradas según lo determine la UPME. Esta participación permitirá dotar a las Entidades Territoriales de una fuente de ingresos frescos, modernos y crecientes en el futuro.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación

Bogotá, D. C., 2 de abril de 2019

En sesión de la fecha se le dio lectura a la proposición con que termina el informe para primer debate del Proyecto de ley número 133 de 2018 Senado, por medio de la cual se promueve la participación de las entidades territoriales en los proyectos de generación de energías alternativas renovables. Una vez aprobada la proposición la Presidencia sometió a consideración el articulado presentado por el ponente, siendo aprobado sin modificaciones. La Comisión de esta forma declara aprobado en su primer debate el proyecto mencionado. Acta número 17 del 2 de abril de 2019. Anunciado el día 27 de marzo del año en curso.

RODRIGO VILLALBA MOSQUERA
Presidente

CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTES
Ponente


RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario General

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN SEGUNDA VUELTA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 269 DE 2018 CÁMARA, 10 DE 2018 SENADO

por el cual se otorga la categoría de Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico al municipio de Barrancabermeja, en el departamento de Santander.

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista

ERNESTO MACÍAS TOVAR

Senado

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8-62

Bogotá, D. C.

Asunto: Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate en segunda vuelta del Proyecto de Acto Legislativo número 269 de 2018 Cámara, 10 de 2018 Senado, por el cual se otorga la categoría de Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico al municipio de Barrancabermeja, en el departamento de Santander.

Respetado Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y

Crédito Público a la ponencia para segundo debate en segunda vuelta del Proyecto de Acto Legislativo número 269 de 2018 Cámara, 10 de 2018 Senado, en los siguientes términos:

El Proyecto de Acto Legislativo tiene como objeto otorgar al municipio de Barrancabermeja, del departamento de Santander, la categoría de distrito Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico.

Frente al particular, este Ministerio considera que no es necesario elevar al municipio de Barrancabermeja a la categoría de distrito mediante un acto legislativo toda vez que ya existe un mecanismo legal para cumplir con dicho propósito. Al respecto, la exposición de motivos de la Ley 1617 de 2013¹ señaló:

“Los Distritos son erigidos entonces en la Constitución Política de 1991 como entidades territoriales diferentes de los municipios; el fin de la norma constitucional, al elevar ciertos municipios a la categoría de distritos, tiene por objeto sustraerlos del régimen municipal ordinario y dotarlos de un régimen legal especial, traducido en un régimen político, fiscal y administrativo independiente que reconociera su importancia política, comercial, histórica, turística, cultural, industrial, ambiental, portuaria, universitaria o fronteriza, etc. (...)”².

¹ “Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales”.

² Imprenta Nacional. *Gaceta del Congreso* número 876 de 2011.

A su vez, el artículo 8° de la Ley 1617 de 2013 establece los requisitos para que un municipio pueda ser distrito: (i) contar con al menos 600.000 habitantes o se encuentre ubicado en zonas costeras o tenga el potencial para desarrollar puertos o el turismo y/o la cultura o sea un municipio capital del departamento o fronterizo; (ii) contar con un estudio de conveniencia para crear el nuevo distrito, presentado conjuntamente entre las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor; y (iii) le sea expedido para dichos efectos un concepto previo y favorable por los concejos municipales.

Ahora bien, es importante tener en cuenta que la categoría de distrito, desde el punto de vista fiscal y conforme a lo dispuesto en los artículos 6°, 37, 40, 43, 48, 61 y 77 de la Ley 1617 de 2013, puede generar presiones de gasto en el nuevo distrito, particularmente en su rubro de funcionamiento en detrimento del gasto de inversión de esa nueva entidad territorial. Lo anterior especialmente por (i) la asignación salarial de alcaldes, (ii) el número y creación de localidades, (iii) el número, las sesiones y la remuneración de los ediles, y (iv) la creación de corregimientos y de asignaciones salariales a corregidores.

En este marco, a efectos de dimensionar el impacto fiscal de la iniciativa se realizaron ejercicios de simulación sobre la creación del nuevo Distrito de Barrancabermeja en los que se tuvieron en cuenta que el Concejo Distrital, en virtud de la Ley 1617 de 2013, puede tomar decisiones relacionadas con la determinación del número de localidades, número de ediles (hasta 15), asignación salarial de alcaldes locales y creación de corregimientos y asignaciones salariales a corregidores. Adicionalmente, contempló que el artículo 61 de la mencionada ley otorga personería jurídica a los Fondos de Desarrollo Local (FDL) y ordena una asignación para estos, de mínimo el 10% de los ingresos corrientes del distrito, asunto que se encuentra reglamentado en el Decreto 2388 de 2015³.

De igual manera, se plantearon los siguientes supuestos y aclaraciones:

- Se asume que el número de localidades es igual al número de comunas con las que actualmente cuenta el municipio de Barrancabermeja (7 localidades).
- La asignación básica mensual de los alcaldes locales será equivalente al 33,4% de la asignación básica mensual del alcalde correspondiente, porcentaje que toma por referencia el régimen que aplica en el Distrito Capital de Bogotá, contemplado

en el Acuerdo 199 de 2005⁴, en el cual los alcaldes locales tienen el carácter de funcionarios públicos y su asignación básica es la del nivel directivo - grado 5.

- Los alcaldes locales reciben las mismas prestaciones sociales, aportes en seguridad social y aportes parafiscales que el alcalde correspondiente.
- De conformidad con el artículo 64 de la Ley 1617 de 2013, mínimo el 10% de los ingresos corrientes del municipio se destinan a los Fondos de Desarrollo Local. En este sentido, para el cálculo de los ingresos corrientes, solamente se excluyen los conceptos correspondientes a los numerales 1 y 4 del artículo 2.6.6.2.4 del Decreto 2388 de 2015.
- Los honorarios de ediles, por sesión, serán equivalentes a la remuneración mensual del alcalde local dividido entre 20 de acuerdo con el parágrafo del artículo 61 de la Ley 1617 de 2013.
- El número de sesiones autorizadas de la Junta Administradora Local al año es de 140, teniendo en cuenta el artículo 48 de la Ley 1617 de 2013.
- Los ediles tendrán derecho a la seguridad social en salud, pensión y riesgos laborales, según lo ordenado por el artículo 60 de la Ley 1617 de 2013.
- Se tiene en cuenta el impacto fiscal derivado de honorarios y aportes a seguridad social para los ediles actualmente elegidos en las comunas y corregimientos del municipio, de acuerdo con la información de la Registraduría Nacional del Estado Civil.
- Frente al número de ediles, de acuerdo a lo ordenado por la Ley 1617 de 2013, estos pueden ser 9 o 15 por localidad, de esta manera, bajo el supuesto de 7 localidades, se determina el impacto fiscal derivado de un escenario que tiene en cuenta el número máximo de ediles permitidos por localidad.
- Los resultados del análisis se expresan a precios del año 2017.

En este contexto, se procede a explicar el impacto fiscal en los siguientes escenarios: (i) remuneración de alcaldes locales, (ii) asignación a los FDL, (iii) reconocimientos de honorarios de los ediles locales y de corregimientos, y (iv) honorarios de los nuevos ediles. El Impacto Fiscal Global estimado de la propuesta de reforma constitucional es la suma de los escenarios descritos.

(i) Remuneración de alcaldes locales

Según el Decreto 995 de 2017⁵, la asignación básica mensual para un alcalde correspondiente

³ “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1617 de 2013 y se adiciona un Capítulo 2 al Título 6 de la Parte 6 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, en lo que respecta al manejo presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local de los Distritos Especiales”.

⁴ “Por el cual se ajusta la Escala Salarial de los Empleos Públicos del Sector Central de la Administración Distrital para dar cumplimiento al Decreto Ley 785 de 2005 y se dictan otras disposiciones”.

⁵ “Por el cual se fijan las escalas de asignación básica de los empleos que sean desempeñados por empleados

a un municipio de categoría primera⁶ es de **\$12 millones** aproximadamente, monto que sumado a las contribuciones inherentes a la nómina (seguridad social y aportes parafiscales) más la carga prestacional totaliza al año **\$304 millones**, aproximadamente.

De esta manera, con una remuneración de cada alcalde local equivalente al 33,4% del salario del alcalde de un municipio de categoría especial (asignación básica, contribuciones de nómina y carga prestacional), se produciría un impacto fiscal anual aproximado de **\$102 millones** por localidad del nuevo distrito de Barrancabermeja. Por lo tanto, el impacto global para este distrito, habida cuenta que tiene 7 localidades, sería de aproximadamente **\$712 millones** por vigencia fiscal.

(ii) Asignación a los Fondos de Desarrollo Local⁷

El artículo 64 de la Ley 1617 de 2013 establece que “(...) no menos del diez por ciento (10%) de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración central del distrito se asignará a las localidades (...)”. En este sentido, al excluir los ingresos tributarios y no tributarios, las rentas específicas destinadas por la Constitución, la ley o acuerdo distrital y los ingresos con destino a financiar los gastos de funcionamiento del Concejo y la Personería, contemplados en los numerales

1 y 4 del artículo 2.6.6.2.4 del Decreto 2388 de 2015, de acuerdo con información del Formulario Único Territorial⁸, se estima un impacto fiscal de la asignación presupuestal para los FDL de **\$20.453 millones** por año.

No obstante, es importante aclarar que, respecto del impacto fiscal estimado de los FDL, este podría ser significativamente superior, teniendo en cuenta el inciso segundo del artículo 64 de la Ley 1617 de 2013: “*el concejo distrital, a iniciativa del alcalde mayor, podrá incrementar dicha participación anual y acumulativamente en un dos por ciento (2%) sin que la misma supere el total del treinta por ciento (30%) de los ingresos mencionados*”.

(iii) Honorarios de los ediles locales y de corregimientos

De conformidad con los artículos 48, 60 y 61 de la Ley 1617 de 2013, los **honorarios de los ediles locales** por sesión son equivalentes a la remuneración del alcalde local dividida entre 20, frente a un total de 140 sesiones al año más el aporte a la seguridad social en salud, pensión y riesgos laborales. Es así que se proyecta que los 45 miembros de las Juntas Administradoras Locales elegidos para las comunas en los comicios del 25 de octubre de 2015 (dato de referencia), generarían un impacto fiscal aproximado de \$1.713 millones, tal como se muestra en el Cuadro No. 1.

Cuadro No. 1. Impacto fiscal por vigencia de los honorarios ediles localidades*

CONCEPTO	TOTAL POR EDIL	TOTAL EDILES
Honorarios	29,2	1.315,9
Seguridad Social	6,2	278,9
Parafiscales	2,6	118,4
TOTAL	38,1	1.713,3

* Valores en millones de pesos

Fuente: Estimaciones Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (DAF-MHCP)

Ahora bien, en relación con los **honorarios de los ediles de los corregimientos** es preciso tener en cuenta que conforme a la Registraduría Nacional del Estado Civil, en los comicios del 25 de octubre de 2015 se eligieron un total de 21 ediles en los corregimientos pertenecientes al municipio de Barrancabermeja. De esta manera, en virtud del principio de igualdad consagrado

en el artículo 13 de la Constitución Política, de convertirse Barrancabermeja en distrito, esa entidad territorial debería pagar honorarios y realizar aportes a la seguridad social y parafiscales para el grupo de ediles mencionado, en cuyo caso el impacto fiscal asociado se estima en **\$799,5 millones** por vigencia fiscal, como se muestra en el Cuadro No. 2.

Cuadro No. 2 - Impacto fiscal por vigencia de los honorarios ediles corregimientos

CONCEPTO	TOTAL POR EDIL	IMPACTO EDILES
Honorarios	29,2	614,1
Seguridad Social	6,2	130,2
Parafiscales	2,6	55,3
TOTAL	38,1	799,5

* Valores en millones de pesos

Fuente: Estimaciones DAF-MHCP

públicos de la Rama Ejecutiva, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, Empresas Sociales del Estado, del orden nacional, y se dictan otras disposiciones”.

⁶ Categoría correspondiente al municipio de Barrancabermeja en la vigencia de 2017.

⁷ Frente a los FDL es preciso advertir que según Fallo del Consejo de Estado del 6 de junio de 2018 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, se declaró la nulidad –por ser expedidos sin competencia– de los artículos 87, 88, 92 y 94 del Decreto 1421 de 1993, los cuales establecían “*la creación en cada una de las localidades del Distrito Capital de un Fondo de Desarrollo con personería jurídica y patrimonio propio, que se nutre con recursos de diversa índole para financiar la prestación de los servicios y la construcción de las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales*”.

⁸ Tomando como referencia cifras presupuestales correspondientes al cierre de 2016, expresadas a precios de 2017 con base en el deflactor del IPC.

(iv) Honorarios nuevos ediles

El artículo 43 de la Ley 1617 de 2013 señala: “(...) El número de ediles que componen las juntas administradoras estará entre un mínimo de 9 y un máximo de 15; los concejos distritales reglamentarán su conformación (...)”. En este contexto, en el escenario de nuevos ediles se calcula el impacto fiscal derivado de un escenario que tiene

en cuenta el número máximo de ediles permitidos por localidad, en este caso, el máximo permitido sería 105 ediles, lo que se traduciría en un posible margen de aumento de 39 nuevos ediles, teniendo en cuenta que actualmente el municipio de Barrancabermeja cuenta con 66 ediles elegidos⁹. Este impacto se estima en \$1.484,8 millones por vigencia fiscal, tal como se muestra en el Cuadro No. 3.

Cuadro No. 3 Impacto fiscal por vigencia de los honorarios de los nuevos ediles

CONCEPTO	TOTAL POR EDIL	IMPACTO EDILES
Honorarios	29,2	1.104,5
Seguridad Social	6,2	241,7
Parafiscales	2,6	102,6
TOTAL	38,1	1.484,8

* Valores en millones de pesos
Fuente: Estimaciones DAF-MHCP

(v) Impacto fiscal global del Proyecto de Acto Legislativo

Por todo lo anterior, como se muestra en el Cuadro No. 4, se estima que el impacto fiscal global del Proyecto de Acto Legislativo, esto es la suma

de los escenarios descritos, ascendería a **\$21.165,3 millones** por vigencia fiscal y por cuatrienio de Gobierno a **\$84.661 millones**, el cual recaería sobre la administración central del nuevo Distrito de Barrancabermeja. Siendo el impacto fiscal anual por localidad de **\$3.023,6 millones**.

Cuadro No. 4 - Impacto Fiscal Global

CONCEPTO (Escenarios)	IMPACTO FISCAL	% DEL TOTAL
Alcaldes locales ⁽¹⁾	711,9	3%
Fondo de Desarrollo Local ⁽²⁾	20.453,4	97%
Honorario ediles comunas ^(a)	1.713,3	8%
Honorario ediles corregimientos ^(b)	799,5	4%
Honorario nuevos ediles ^(c)	1.484,8	7%
Inversión en localidades ^(d)	16.455,7	78%
Otros (asignaciones salariales corregidores) ⁽³⁾	Por cuantificar	Ne
Total Impacto Fiscal Global Estimado (IFG) (1+2+3)	21.165,3	
Total Impacto Fiscal que es gasto de funcionamiento (1+a+b+c)	4.709,6	
Total Impacto Fiscal por Localidad	3.023,6	

* Valores en millones de pesos
Nota: El componente de "otras asignaciones de corregidores" no se cuantifica, pues no se cuenta con información disponible sobre el asunto.
Fuente: Estimaciones DAF-MHCP

De los datos del Cuadro No. 4 se desprende que el 97% del Impacto Fiscal Global recaería en la participación mínima de los ingresos corrientes asignados a los FDL (10%), monto que podría incrementarse debido a que la Ley 1617 de 2013 determina un máximo de participación del 30%. El mencionado Impacto Fiscal implicaría mayores presiones de gasto de funcionamiento de la entidad territorial equivalentes a **\$4.709,6 millones** por vigencia fiscal, derivados de la remuneración de alcaldes y el reconocimiento de los honorarios y aportes de seguridad social de ediles, en detrimento de la inversión del distrito. Adicionalmente, es preciso tener en cuenta que, dentro del marco del artículo 43 de la Ley 1617 de 2013, el impacto fiscal derivado de los honorarios y aportes a los ediles podría incrementarse en un escenario de 15 ediles por localidad.

Respecto del impacto fiscal, se reitera que el valor estimado se calculó con base en la información disponible en el Proyecto de Acto Legislativo en análisis, los datos sobre el municipio de Barrancabermeja y las competencias del posible

nuevo distrito a las luces de lo ordenado en la Ley 1617 de 2013.⁹

De otra parte, la conversión en distrito conllevaría nuevas responsabilidades desde el punto de vista de competencias sectoriales.

Al respecto, el artículo 75 de la Ley 715 de 2001¹⁰ establece que las competencias que asumirían los Distritos como promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio, asociadas a la inversión en otros sectores, son las mismas de los municipios y los departamentos, excepto aquellas que corresponden a la función de intermediación entre los municipios y la Nación. Siendo así, el municipio de Barrancabermeja erigido en distrito debería asumir, además de las competencias establecidas por el artículo 76 para los municipios, aquellas que en concordancia con el artículo 74 de la Ley 715 de 2001 le correspondan.

⁹ 45 corresponden a comunas y 21 a corregimientos.

¹⁰ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

Igualmente, atendiendo a las características especiales del territorio en jurisdicción del distrito, resultante de la configuración geográfica, paisajística y las condiciones ambientales, históricas y culturales y su aprovechamiento para el desarrollo turístico, el desarrollo de la vocación industrial y el fortalecimiento de la actividad portuaria, le corresponden al distrito las atribuciones especiales y diferenciadas en lo relacionado con el uso, control y aprovechamiento de dichos recursos y los bienes de uso público asociados.

De acuerdo con lo anterior, la conversión del municipio en distrito especial trae consigo responsabilidades particulares en los sectores portuario, turístico y de desarrollo industrial, según las condiciones particulares que lo sustraen del régimen ordinario, que exigirían la asunción de procesos y procedimientos con el consecuente aumento de la estructura administrativa, cuya financiación debería ser asumida con recursos propios del distrito. Por otro lado, estas nuevas responsabilidades exigirían proyectos de inversión distritales asociados al uso, aprovechamiento, control y conservación de los bienes y recursos

asociados a estas particularidades, lo que tendría un impacto importante en los requerimientos de financiación con recursos propios de inversión, aunque eventualmente algunos de estos proyectos puedan ser cofinanciados con recursos de la Nación.

Igualmente, la decisión de otorgar la categoría de distrito a un municipio tendría implicación en las competencias frente al **sector salud**. El impacto fiscal se vería reflejado principalmente en el ámbito institucional, el cual dependería de la condición vigente para el municipio que se transforma en distrito. De esta manera, en el sector se tienen municipios no certificados, municipios certificados, distritos y departamentos que asumen parcial o totalmente competencias frente a la prestación de los servicios de salud a la población pobre no asegurada, la prestación de los servicios no incluidos en el plan de beneficios (no POS) de la población pobre asegurada en el régimen subsidiado, la administración de la red pública de prestación de servicios, la salud pública y la financiación del aseguramiento a la población pobre. En el Cuadro No. 5 se presenta la distribución de competencias.

Cuadro 5
Competencias Sector Salud

Entidad Territorial Competencia	Prestar servicios de salud a la población pobre no asegurada	Prestar servicios de salud no incluidos en el plan de beneficios (NO POS) a la población pobre asegurada en el régimen subsidiado	Administrar la red pública de prestación de servicios en su territorio	Salud pública	Financiar o Cofinanciar el aseguramiento de la población pobre
Municipio No Certificado	NO	NO	NO	SI	SI
Municipio Certificado	SI	NO	NO	SI	SI
Distrito	SI	SI	SI	SI	SI
Departamento	SI	SI	SI	SI	SI

Fuente: DAF-MHCP

Del Cuadro No. 5 se desprende que la transformación de un municipio no certificado, sin ninguna competencia en la prestación y la administración de la red pública a distrito con todas las competencias, tiene un impacto institucional apreciable. Incluso, el impacto de la transformación de un municipio certificado también es importante si se tiene en cuenta que pasa de prestar servicios a la población pobre no asegurada a prestar servicios no incluidos en el plan de beneficios de la población pobre asegurada (no POS) y a administrar la red pública de prestación que opera en su territorio.

Frente a este punto, debe tenerse en cuenta que el Ministerio de Salud y Protección Social reglamentó el impacto de transformación de municipio a distrito, estableciendo que los distritos que se creen con posterioridad a la expedición de la Ley 715 de 2001¹¹ deberán cumplir ciertos requisitos para

asumir cabalmente sus competencias, es decir, no es una asunción de competencias automática. Sin perjuicio de lo anterior, el municipio no certificado o certificado que se transforme en Distrito tendría que adecuar su estructura administrativa para atender procesos que no existían, como la administración de la red pública en su territorio y además, bastante complejos, como la realización de la auditoría continua a la facturación, los cuales garantizan la pertinencia del gasto y la contención del costo derivado a la prestación de servicios no incluidos en el plan de beneficios de la población pobre asegurada. Lo anterior es relevante porque la ausencia de control de las acciones derivadas de atención no POS en los territorios ha generado desequilibrios financieros en los departamentos, con el agravante que el nuevo distrito no contaría con recursos diferentes a los del componente de prestación de servicios de la participación de salud del Sistema General de Participaciones.

Desde la perspectiva del sector salud, las entidades territoriales que asumen la categoría de distrito tendrían las mismas competencias que los

¹¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

municipios y departamentos, esto es, de dirección y prestación de servicios de salud pública y aseguramiento, excepto aquellas que correspondan a la función de intermediación entre los municipios y la Nación. Lo anterior de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley 715 de 2001. No obstante, según lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 1176 de 2007, “*Los Distritos y municipios que no hayan asumido la prestación de los servicios de salud podrán hacerlo si cumplen con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno, y tendrán el plazo definido por este*”.


Igualmente, el Decreto 2459 de 2015¹², compilado en el Decreto 780 de 2016¹³, establece las actividades que los Distritos deben desarrollar en cumplimiento de sus funciones: (i) efectuar reporte de información de las Empresas Sociales del Estado su jurisdicción, en cumplimiento del Decreto 2193 de 2004; (ii) adelantar las acciones que correspondan en cumplimiento del Sistema Único Habilitación previsto en el Decreto 1011 de 2006¹⁴ y la Resolución 2003 de 2014¹⁵ del Ministerio de Salud y Protección Social; (iii) elaborar el Plan Financiero Territorial de Salud conforme a la Resolución 4015 de 2013¹⁶; y (iv) adelantar las acciones que competen respecto a las Empresas Sociales del Estado de su jurisdicción, categorizadas en riesgo medio o alto que deban adoptar Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero, conforme a la Ley 1608 de 2013¹⁷ y normas que la desarrollen o que deban someterse a Planes Integrales de Gestión de Riesgo con la Superintendencia Nacional de Salud u otras medidas que se definan en la normatividad correspondiente.

Ahora bien, para el cumplimiento de las competencias de prestación de servicios, el nuevo distrito podría contar con recursos adicionales provenientes de transferencias del Sistema General de Participaciones - componente de prestación de servicios de salud en lo no cubierto con subsidios a la demanda y financiación del subsidio a la oferta, siempre y cuando cumpla con lo previsto en el Decreto 2459 de 2015, compilado en el Decreto 780 de 2016, ya mencionados.

De otro lado, si bien la entidad territorial debería concurrir con la financiación de las inversiones necesarias para la organización funcional y administrativa de la red de instituciones prestadoras de servicios de salud a su cargo, en el marco del Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Modernización de las Empresas Sociales del Estado que sea avalado por el Ministerio de Salud y Protección Social, podría tener la posibilidad, a través de la formulación de proyectos de inversiones, de acceder a recursos nacionales para la cofinanciación de los mismos.

En razón de lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al Proyecto de Acto Legislativo del asunto no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,



JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ
 Viceministro General
 DAF
 JA/DIG/REG/MGM
 UU- 653/19

Con copia: H.S. Horacio José Serpa Uribe - Autor
 H.S. Miguel Ángel Pinto Hernández - Autor
 H.S. Lidio García Turbay - Autor
 H.S. Iván Darío Agudelo - Autor
 H.S. Julián Bedoya Pulgarín - Autor
 H.S. Fabio Raúl Amin Saleme - Autor
 H.S. Mauricio Gómez Amín - Autor
 H.S. Guillermo García Realpe - Autor
 H.S. Andrés Cristo Bustos - Autor
 H.S. Mario Alberto Castaño Pérez - Autor
 H.S. Jaime Enrique Durán Barrera - Autor
 H.S. Miguel Ángel Pinto Hernández - Ponente

Dr. Gregorio Eljach Pacheco, Secretario del Senado de la República, para que obre en el expediente.

CONTENIDO

Gaceta número 288 - Jueves, 2 de mayo de 2019	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PONENCIAS	
	Págs.
Informe de ponencia para primer debate en segunda vuelta del 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, texto propuesto y texto definitivo aprobado en primer debate por la Comisión Tercera al Proyecto de ley número 133 de 2018 Senado, por medio de la cual se promueve la participación de las entidades territoriales en los proyectos de generación de energías alternativas renovables.	9
CONCEPTOS JURÍDICOS	
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate en segunda vuelta del Proyecto de Acto legislativo número 269 de 2018 Cámara, 10 de 2018 Senado, por el cual se otorga la categoría de Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico al municipio de Barrancabermeja, en el departamento de Santander.	15

¹² Por el cual se reglamenta la prestación de servicios de salud por los Distritos creados con posterioridad a la expedición de la Ley 715 de 2001.

¹³ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.

¹⁴ Por el cual se establece el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad de la Atención de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

¹⁵ Por la cual se definen los procedimientos y condiciones de inscripción de los Prestadores de Servicios de Salud y de habilitación de servicios de salud.

¹⁶ Por la cual se establecen los términos y se adopta la metodología para la elaboración de los Planes Financieros Territoriales de Salud por parte de los departamentos y Distritos y se dictan otras disposiciones.

¹⁷ Por medio de la cual se adoptan medidas para mejorar la liquidez y el uso de algunos recursos del Sector Salud.