



OFICINA H.S. ARMANDO BENEDETTI

Bogotá D.C, Agosto de 2015

Doctor

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

Secretario General

**Senado de la República**

Ciudad

Respetado Secretario Eljach Pacheco:

De manera atenta me dirijo a usted con el fin de presentar el **proyecto de Acto legislativo** “Por el cual se establece la segunda vuelta para la elección gobernadores y alcaldes de las capitales de departamentos” junto con su exposición de motivos, en los precisos términos del artículo 154 de la Constitución y el artículo 140 y siguientes de la Ley 5 de 1992.

Cordialmente,

**ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA**

SENADOR DE LA REPÚBLICA

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Capitolio Nacional Segundo Piso. Tel: 3825256  
[www.senado.gov.co](http://www.senado.gov.co)



OFICINA H.S. ARMANDO BENEDETTI

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO DE SENADO.**

“Por el cual se establece la segunda vuelta para la elección gobernadores y alcaldes de las capitales de departamentos”

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1°. Modifíquese el artículo 314 de la Constitución Nacional, el cual quedará así:**

*Artículo 314. En cada municipio habrá un Alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años.*

**Los alcaldes de las capitales de departamento, serán elegidos por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos con las formalidades que determine la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que sólo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones**

*Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá Alcalde para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el gobernador designará un Alcalde para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el Alcalde elegido.*

*El presidente y los gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes.*

*La ley establecerá las sanciones a que hubiere lugar por el ejercicio indebido de esta atribución.*

**Artículo 2°. Modifíquese el artículo 303 de la Constitución Nacional, el cual quedará así:**

**ARTICULO 303.** *En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será*

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA



OFICINA H.S. ARMANDO BENEDETTI

*agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años y no podrán ser reelegidos para el período siguiente.*

**Los gobernadores de los departamentos, serán elegidos por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos con las formalidades que determine la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que sólo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones**

*La ley fijará las calidades, requisitos, inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores; reglamentará su elección; determinará sus faltas absolutas y temporales; y la forma de llenar estas últimas y dictará las demás disposiciones necesarias para el normal desempeño de sus cargos.*

*Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá gobernador para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el Presidente de la República designará un gobernador para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el gobernador elegido.*

**Artículo 3º.** El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

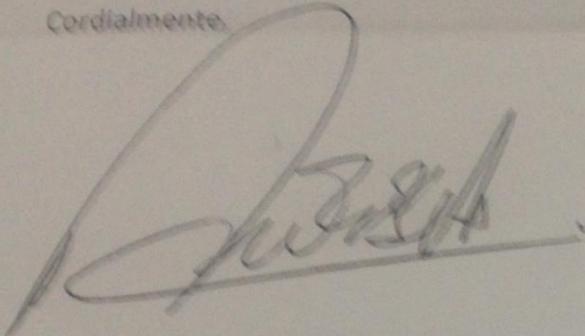
Cordialmente,

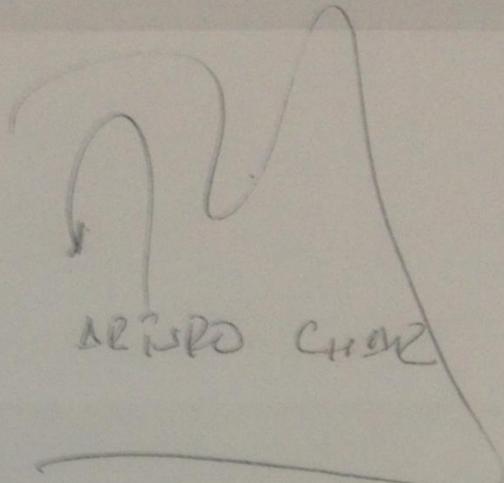
**ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA**  
SENADOR DE LA REPÚBLICA

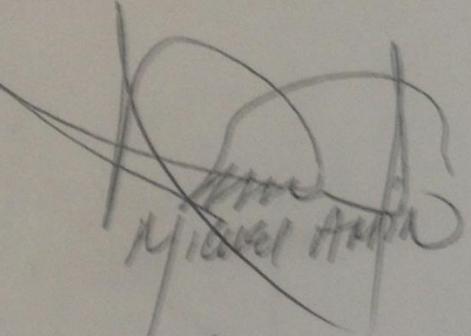
AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

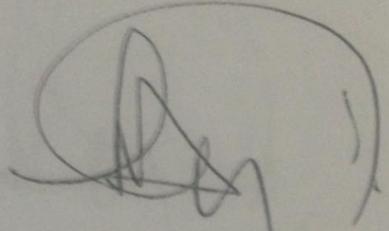
Capitolio Nacional Segundo Piso. Tel: 3825256  
www.senado.gov.co

Cordialmente,

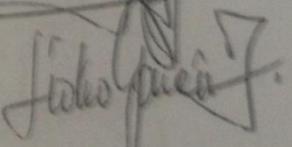
  
ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA  
SENADOR DE LA REPÚBLICA

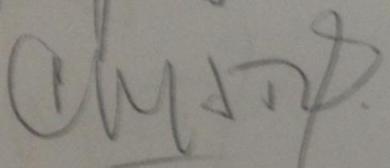
  
ARISTO CRUZ

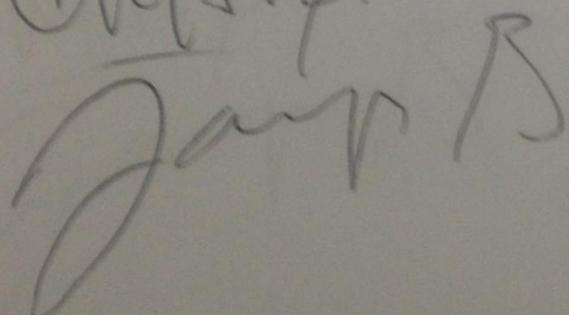
  
Miguel Ángel

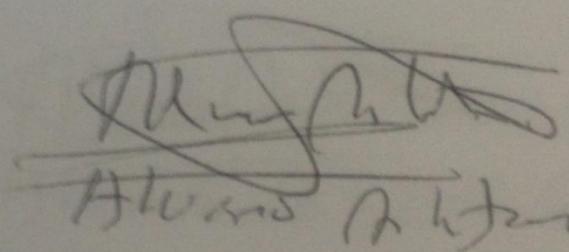
  
Luis E. Díaz Grana

  
Eduardo Buitrago

  
Felipe

  
Oscar

  
Juan B

  
Álvaro



OFICINA H.S. ARMANDO BENEDETTI

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Capitolio Nacional Segundo Piso. Tel: 3825256  
[www.senado.gov.co](http://www.senado.gov.co)



OFICINA H.S. ARMANDO BENEDETTI

## EXPOSICION DE MOTIVOS

El presente proyecto de acto legislativo busca incluir en la Constitución Nacional la segunda vuelta para la elección de alcaldes de las capitales de Departamentos y Gobernadores.

Para tal fin, se modifican los artículos 303 y 314 de la Constitución Nacional incluyendo la posibilidad de una nueva elección en aquellos casos en que ningún candidato alcance una mayoría electoral absoluta; es decir, cuando no logre la mitad más uno del total de los votos válidos, en cuyo caso los dos candidatos que obtuvieron las más altas votaciones concurrirán de nuevo a las urnas y finalmente se hará la elección.

En el año de 2013, el entonces senador Juan Lozano presentó ante el Congreso de la República una iniciativa que intentaba reformar la Constitución en la misma medida, la cual fue discutida ante la Comisión Primera del Senado, donde fue aprobada el día 16 de abril de 2013 con la mayoría de los votos requeridos por la ley. No obstante, lamentablemente dicha iniciativa no fue debatida ante la plenaria de la corporación y fue archivada por vencimientos de términos el 20 de junio de 2013. El articulado que se presenta recoge las sugerencias realizadas por los entonces miembros de la Comisión Primera de la Cámara Alta en cabeza del ponente Eduardo Enríquez Maya, el cual fue debatido en el periodo pasado.

## JUSTIFICACIÓN

Históricamente la democracia se entiende como aquella forma de gobierno donde las decisiones y acciones son de la mayoría, sin embargo algunos autores como Norberto Bobbio que la democracia es un sistema *“cuya validez depende exclusivamente del hecho de ser el medio idóneo -el único- para lograr un fin deseado, aún más, un fin objetivamente necesario. Cuando no es posible el consenso total, sino uno parcial, la regla de la mayoría impone considerar como total el consenso parcial de la mayor parte...”*<sup>1</sup>. Esto significa que la regla de la mayoría no implica en sí mismo una garantía para un buen gobierno, puesto

---

<sup>1</sup> Exposición de Motivos Proyecto de Ley 43 de 2013 Senado

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Capitolio Nacional Segundo Piso. Tel: 3825256  
www.senado.gov.co



OFICINA H.S. ARMANDO BENEDETTI

que esta es fundamentalmente una regla técnica o instrumental que permite llegar a consensos. En este mismo sentido, Giovanni Sartori afirma que *“la democracia es, para empezar, un principio de legitimidad. Concebida de esta forma, constituye el mínimo y el único común denominador de toda doctrina democrática. Desde el punto de vista democrático nadie niega, en efecto, que el poder solo es legítimo cuando procede de la autoridad del pueblo y está basado en su consentimiento”*<sup>2</sup>.

Según la Ciencia Política y los autores en mención, la legitimidad, entonces se convierte en una herramienta necesaria para garantizar la seguridad del Estado frente a sus gobernantes, lo cual se traduce en la necesidad de legitimar las actuaciones de los elegidos, es decir, se requiere un anclaje normativo de las intervenciones del gobierno. De este modo la legitimidad adquiere un carácter material, lo cual obliga a los gobiernos a conceder espacios de participación que garanticen la movilidad social en pro de los intereses generales; esta lógica facilita la gobernanza y la construcción de una democracia mayor y más fortalecida *“la construcción colectiva y políticamente regulada de las decisiones es lo que fortalece la democracia local y, esta dinámica, es un producto en sí mismo”*<sup>3</sup>.

En palabras de la profesora Cano Blandón (2008) de la Universidad de Antioquia, lo que se obtiene de dicha dinámica es construir democracia, permitir el intercambio directo entre ciudadanos y gobierno y, de este modo, legitimar las decisiones públicas. En un sistema democrático, esta legitimidad no proviene de la asignación de competencias y del cumplimiento de procedimientos, sino de la participación ciudadana en dichas decisiones, puesto que *“no se trata de hacer más eficiente la toma de decisiones, sino [de] subsanar un déficit democrático y hacer más creíbles y legítimas las acciones del gobierno. En otras palabras, se trata de hacer más intensiva la acción pública”*<sup>4</sup>.

Los autores mencionados reconocen que dentro de todo sistema democrático prima el conceso de la mayoría, pues para ellos dicho conceso se traduce en legitimidad sobre las decisiones que el gobernante tome frente a hechos problemáticos de la comunidad, la

---

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> Cano Blandón, Luisa Fernanda (2008). *La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción respondiendo a la lógica de gobernanza.*

<sup>4</sup> Idem.

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Capitolio Nacional Segundo Piso. Tel: 3825256  
www.senado.gov.co



OFICINA H.S. ARMANDO BENEDETTI

importancia de otorgar legitimidad a las decisiones del gobernante se podría traducir en la garantía que tienen los gobernados.

### **ELECCIONES 2006-2011 (ver gráfica 1)**

En las últimas jornadas electorales, hemos visto como el porcentaje de participación electoral se ha reducido en los últimos 9 años, de acuerdo con datos de la Registraduría Nacional. Para las elecciones presidenciales de 2006, el potencial electoral era de 26.731.700 y solo acudieron a las urnas 12.041.737 ciudadanos, es decir que sólo participó el 45,05% de la población habilitada.

En las elecciones locales de 2007 (Gobernaciones, Alcaldías, Asambleas, Concejos y Juntas Administradoras Locales), por su parte, el potencial electoral era de 27.584.523 ciudadanos, de los cuales votaron 13.211.371, es decir el 47,89% del total habilitado.

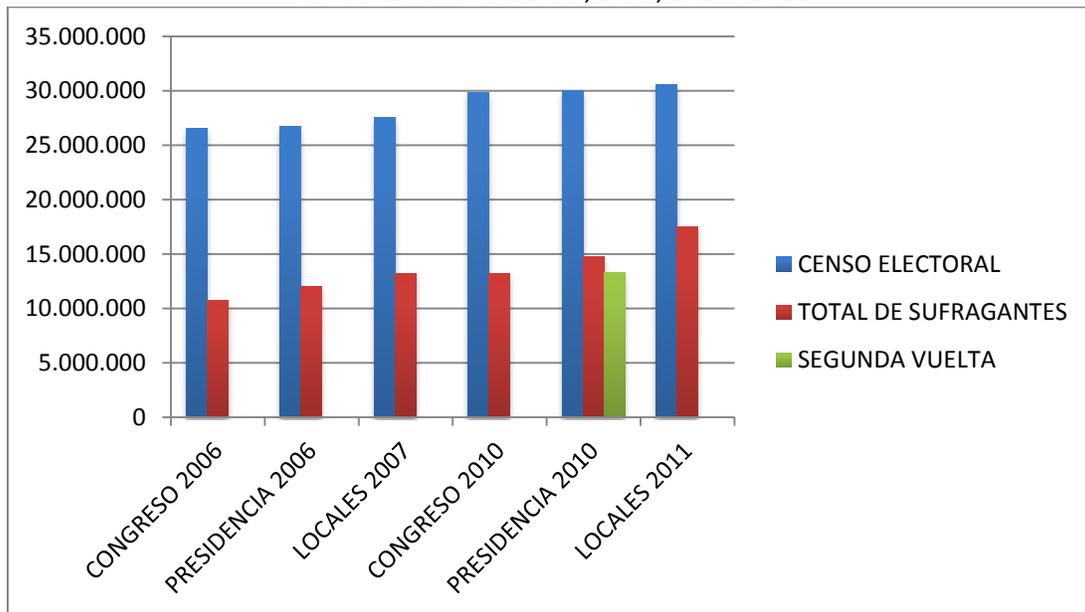
En cuanto a las elecciones presidenciales de 2010, el potencial de sufragantes era de 29.983.279 ciudadanos y, para la primera vuelta votaron 14.781.020, es decir, el 49,29%. Para la segunda vuelta sufragaron 13.296.924, lo que significa un 44,34% del potencial electoral.

Finalmente, en las elecciones regionales de 2011, las más recientes del país, el número de ciudadanos habilitados para participar era de 30.615.748, de los cuales solo 17.543.463 salieron a elegir a sus autoridades, lo que se traduce en el 57,30% de los potenciales electores.

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Capitolio Nacional Segundo Piso. Tel: 3825256  
www.senado.gov.co

GRÁFICO 1: CENSO ELECTORAL COMPARADO CON TOTAL DE VOTANTES  
EN LAS ELECCIONES DE 2006, 2007, 2010 Y 2011



Fuente: elaboración propia a partir de resultados oficiales de la Registraduría Nacional

Este gráfico nos muestra que la participación en las elecciones a Congreso, Presidencia y Autoridades Locales ha tenido la misma tendencia desde el 2006, con respecto al censo electoral. Ninguna de los comicios presenta una participación más alta del 50%, las elecciones locales de 2011, donde se presentó un índice de participación de 57,30%. Con esta evidencia podemos afirmar que a los ciudadanos activos para votar, les interesa más elegir a los mandatarios locales que a los congresistas, esto también en relación con la cercanía entre el elector y la figura política a la que delega su representación.

Según la encuesta de Cultura Política realizada por el DANE<sup>5</sup>, y publicada en septiembre de 2012, el porcentaje de personas que sale a votar cuando hay elecciones en Colombia es de 60,6% y, de este universo, el 40,2% lo hace argumentando su derecho y el deber ciudadano a opinar y reclamar.

De otro lado, de acuerdo con el Departamento Nacional de Estadística, la dos principales razones por las que en Colombia no votan las personas mayores de 18 años es porque “la

<sup>5</sup> Disponible para consultas en: [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/Presen\\_ECP\\_11.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/Presen_ECP_11.pdf)



OFICINA H.S. ARMANDO BENEDETTI

política es corrupta” (47,2%) y porque “los candidatos no prometen y no cumplen” sus planes de gobierno (43,4%).

El DANE (2012) también muestra que el rango de edad de las personas que no votan por corrupción es de 41 a 64 años (56.2%), seguido de personas desde 26 a 40 años (54.4%).

Otra tendencia que muestra esta encuesta es que los ciudadanos no creen en los partidos o movimientos políticos, razón por la cual también se abstienen de votar. Así las cosas, el 34,9% de los encuestados admite que las colectividades que existen no representan las diferentes tendencias políticas de los colombianos y, en cuanto a la representación, el 74,9% afirma que no vota según la simpatía dichas entidades.

En general, estas cifras reflejan la apatía de los votantes frente a los partidos políticos y la ausencia de representación ciudadana y programática ante los entes gubernamentales, que luego de las elecciones termina desembocando en los bajos índices de favorabilidad de los gobiernos e instituciones locales y, por lo tanto, en los problemas de gobernabilidad que dificultan la gestión pública<sup>6</sup>.

En las más recientes elecciones regionales en Colombia (30 de octubre de 2011), el abstencionismo predominó en las principales ciudades del país: en Bogotá fue del 52.64% y el alcalde elegido logró el 32.22% del total de votos. En Cali, la abstención fue más alta: 58%; en Barranquilla fue del 53%; y en Medellín, del 49%.

Con respecto a estas cifras, Enrique Serrano, analista político, le dijo al periódico El Tiempo el 31 de octubre de 2011, que las causas de este fenómeno varían dependiendo del lugar. "En los pueblos, los problemas de locomoción y las grandes distancias que separan a las poblaciones de las mesas de votación hacen que las personas no se sientan llamadas a votar, mientras que en la ciudad es por ignorancia o indecisión".

---

<sup>6</sup> Sin embargo, cabe resaltar que esta “crisis” no solo afecta a los gobiernos e instituciones locales, sino que también se refleja en la opinión de los ciudadanos sobre las instituciones nacionales. Por ejemplo, según la reciente encuesta de Gallup, las instituciones con la imagen más negativa son el Congreso de la República, con un 53% de desfavorabilidad; el sistema judicial, con 64%; y, en último lugar, los partidos políticos, con el 70%. Estos datos se pueden consultar en: [www.caracol.com.co/noticias/actualidad/el-congreso-el-sistema-judicial-y-los-partidos-con-la-imagen-mas-negativa-en-colombia/20110701/nota/1498027.aspx](http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/el-congreso-el-sistema-judicial-y-los-partidos-con-la-imagen-mas-negativa-en-colombia/20110701/nota/1498027.aspx)

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Capitolio Nacional Segundo Piso. Tel: 3825256  
www.senado.gov.co

En los casos concretos de cinco ciudades capitales –Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla Cartagena y Cúcuta–, podemos observar cómo de los 18 alcaldes electos por voto popular en las últimas tres elecciones (2003, 2007 y 2011), solo 3 han obtenido una votación superior al 50% –Elsa Noguera y Alejandro Char en Barranquilla; y Campo Elías Terán en Cartagena–. Los otros 15 alcaldes fueron elegidos por menos de la mitad de los votos, incluso, 3 de ellos –Gustavo Petro en Bogotá; Aníbal Gaviria en Medellín; Apolinar Salcedo en Cali y Guillermo Honisberg en Barranquilla– llegaron al primer cargo político de sus ciudades con el apoyo de menos del 40% de la población habilitada para participar en las urnas (ver tabla 1).

TABLA 1: RESULTADOS DE LAS TRES ÚLTIMAS ELECCIONES (2003, 2007 Y 2011) DE ALCALDE EN SEIS CIUDADES PRINCIPALES (BOGOTÁ, MEDELLÍN, CALI, BARRANQUILLA, CARTAGENA Y CÚCUTA)

	ALCALDES ELECTOS CON MÁS DEL 50% DE LA VOTACIÓN
	ALCALDES ELECTOS CON MENOS DEL 50% DE LA VOTACIÓN

CIUDAD	AÑO	CANDIDATO ELECTO	VOTOS RECIBIDOS	% SOBRE TOTAL DE VOTOS	VOTOS VÁLIDOS	POTENCIAL DE VOTANTES
BOGOTÁ	2003	Luis Eduardo Garzón	797.466	46,29%	1.650.911	3.922.818
	2007	Samuel Moreno	920.013	43,94%	2.031.526	4.378.026
	2011	Gustavo Petro	723.157	32,22%	2.325.374	4.904.572
MEDELLÍN	2003	Sergio Fajardo	208.541	45,69%	427.746	1.002.684
	2007	Alonso Salazar	275.734	44,47%	589.675	1.173.469
	2011	Aníbal Gaviria	239.259	37,68%	634.951	1.336.292
CALI	2003	Apolinar Salcedo	180.736	39,63%	424.134	1.201.913
	2007	Jorge Iván Ospina	268.950	44,91%	564.989	1.320.791
	2011	Rodrigo Guerrero	245.016	42,27%	579.600	1.474.525
BARRANQUILLA	2003	Guillermo Honisberg	97.402	31,29%	278.044	743.186
	2007	Alejandro Char	223.580	59,07%	341.430	855.236
	2011	Elsa Noguera	227.349	58,12%	391.137	914.945
CARTAGENA	2003	Alberto Barbosa	119.023	49,68%	198.448	522.068
	2007	Judith Pinedo	116.755	44,24%	233.527	584.798
	2011	Campo Elías Terán	160.176	55,00%	291.222	653.757
CÚCUTA	2003	Ramiro Suárez Corzo	127.783	45,86%	187.488	394.105
	2007	María Eugenia Riascos	95.932	45,86%	202.603	429.397
	2011	Donamaris Ramírez	104.161	42,49%	245.115	485.585

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Registraduría Nacional y la ponencia a primer debate presentada por el senador Eduardo Enríquez Maya



**OFICINA H.S. ARMANDO BENEDETTI**

Por las anteriores consideraciones, se presenta dicha iniciativa para el estudio del legislador.

Cordialmente,

**ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA**

SENADOR DE LA REPÚBLICA

**AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA**

Capitolio Nacional Segundo Piso. Tel: 3825256  
[www.senado.gov.co](http://www.senado.gov.co)