

Bogotá D.C. 8 de octubre de 2015

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. __
“Por medio del cual se modifican los artículos 314 y 323 de la Constitución Política Nacional”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DECRETA:

Artículo 1: Modifíquese el Artículo 314 de la Constitución Política Nacional, que 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, y no podrá ser reelegido para el período siguiente. Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde 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.

Parágrafo. Las ciudades capitales cuya población sea superior a 1 millón (1.000.000) de habitantes, el Alcalde será elegido por la mitad más uno de los votos y no podrán ser reelegidos para el período siguiente. 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.”

Artículo 2: Modifíquese el Artículo 323 de la Constitución Política Nacional, que quedará así:

“Artículo 323. El Concejo Distrital se compondrá de cuarenta y cinco (45) concejales.

En cada una de las localidades habrá una junta administradora elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el concejo distrital, atendida la población respectiva.

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

El Alcalde Mayor de la ciudad de Bogotá, será elegido por la mitad más uno de los votos. 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 mayor para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el Presidente de la República designará alcalde mayor para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido.

Los alcaldes locales serán designados por el alcalde mayor de terna enviada por la correspondiente junta administradora.

En los casos taxativamente señalados por la ley, el Presidente de la República suspenderá o destituirá al alcalde mayor.

Los concejales y los ediles no podrán hacer parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas.”

Artículo 3. Vigencia: El presente Acto Legislativo rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Paloma Valencia Laserna
Senadora de la República

Germán Varón Cotrino
Senador de la República

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. __
“Por medio del cual se modifican los artículos 314 y 323 de la Constitución Política Nacional”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La segunda vuelta electoral es el término designado para las segundas rondas de comicios donde los candidatos no logran el número de votos señalado por la norma para llegar al cargo al que se aspira. Esta figura viene desde la V República Francesa y fue adoptada en nuestro ordenamiento jurídico a partir de la Constitución Política de 1991, aplicándose en cuatro ocasiones:

1. 1994: Ernesto Samper Pizano gana en segunda vuelta frente a Andrés Pastrana.
2. 1998: Andrés Pastrana gana en segunda vuelta frente a Horacio Serpa.
3. 2010: Juan Manuel Santos gana en segunda vuelta frente a Antanas Mockus.
4. 2014: Juan Manuel Santos gana en segunda vuelta frente a Oscar Iván Zuluaga.

Esta figura actualmente se encuentra consagrada, solo para Presidente y Vicepresidente, en los artículos:

ARTICULO 190. El Presidente de la República será elegido para un período de cuatro años, por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos en la fecha y 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. Será declarado Presidente quien obtenga el mayor número de votos. En caso de muerte o incapacidad física permanente de alguno de los dos candidatos con mayoría de votos, su partido o movimiento político podrá inscribir un nuevo candidato para la segunda vuelta. Si no lo hace o si la falta obedece a otra causa, lo reemplazará quien hubiese obtenido la tercera votación; y así en forma sucesiva y en orden descendente.

ARTICULO 202. El Vicepresidente de la República será elegido por votación popular el mismo día y en la misma fórmula con el Presidente de la República. Los candidatos para la segunda votación, si la hubiere, deberán ser en cada fórmula quienes la integraron en la primera. El Vicepresidente tendrá el mismo período del Presidente y lo reemplazará en sus faltas temporales o absolutas, aun en el caso de que éstas se presenten antes de su posesión. En las faltas temporales del Presidente de la República bastará con que el Vicepresidente tome posesión del cargo en la primera oportunidad, para que pueda ejercerlo cuantas veces fuere necesario. En caso de falta absoluta del Presidente de la República, el Vicepresidente asumirá el cargo hasta el final del período. El Presidente de la República podrá confiar al Vicepresidente misiones o encargos especiales y designarlo en cualquier cargo de la rama ejecutiva. El Vicepresidente no podrá asumir funciones de Ministro Delegatario.

El proyecto de acto legislativo busca entonces incluir en el rango constitucional la segunda vuelta electoral para el Alcalde Mayor del Distrito Capital, y Alcaldes de ciudades capitales con un número superior a un millón de habitantes (1'000.000). Para este fin debemos reformar los artículos números 314 y 323 de la Constitución Nacional que tratan estos temas.

Las ciudades donde se implementaría la modificación electoral son: Bogotá (7.674.366 habitantes), Medellín (2.417.325 habitantes), Cali (2.319.684 habitantes), y Barranquilla (1.206.946 habitantes).

El presente proyecto de Acto Legislativo responde entonces a la crisis de representación y consecuente ingobernabilidad que afrontan las principales ciudades del país. Esta puede ser producto de la desconfianza de los ciudadanos en el sistema político, falta de reconocimiento y ejecución de las iniciativas de los Alcaldes, o las discrepancias ideológicas de las diferentes facciones del espectro político.

A pesar de que Colombia sea la democracia más antigua de América Latina, la legitimidad del régimen político no garantiza el respaldo ciudadano a quienes ejercen la administración de las instituciones democráticas. Este es un resultado especialmente grave; que un alcalde elegido democráticamente no tenga ante los ojos de la mayoría de los ciudadanos la facultad de tomar las decisiones inherentes a su cargo.

Hemos detectado al menos tres factores que inciden en la capacidad de gobierno de un Alcalde:

- A) **Gobernanza y/o Gobernabilidad.** La gobernanza o gobernabilidad según el Banco Mundial son *“las tradiciones e instituciones mediante el cual la autoridad en un país se ejerce. Esto incluye (a) el proceso por el cual se seleccionan los gobiernos, monitoreados y sustituido; (b) la capacidad del gobierno para formular y aplicar eficazmente políticas acertadas; y (c) el respeto de los ciudadanos y el Estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos”*.¹ Esto implica que sin existe un malestar general por parte de la ciudadanía a causa de alguno de los anteriores encisos ya sea problemas de elección o problemas de materialización de demandas en acciones política, generara dentro de la ciudad o el país problemas de gobernabilidad. Por lo cual para saber si un país una región o ciudad tiene problemas de gobernabilidad, el Banco Mundial elaboro una serie de indicadores entre los cuales se desprende los otros dos factores: legitimidad en las instituciones y accountability o rendición de cuentas.
- B) **Legitimidad de las instituciones.** La capacidad de las instituciones públicas ha quedado reducida frente al crecimiento continuo de demandas sociales. Esta dicotomía ha impactado la legitimidad de las instituciones democráticas, cada vez los ciudadanos ven con más desconfianza a los actores protagonistas de la actividad política, los políticos y los partidos, pues los eligen para resolver los problemas sociales, y la sociedad queda con la impresión de que nada se resuelve.
Además de esto, En ocasiones bajo las reglas actuales de una elección de alcalde, permite que un candidato pueda ser electo con un porcentaje menor al 50%, lo que implica en la mayoría de los casos cuando esto sucede, que los mandatarios tengan dentro de la ciudadanía una percepción muy fuerte de desaprobación e ilegitimidad, a pesar de que legalmente un alcalde es legítimamente nombrado su percepción en la sociedad es totalmente distinta.
- C) **Accountability.** Son los mecanismos de rendición de cuenta y responsabilidad política por parte de los gobernantes la opinión pública rechaza las acciones de los administradores. Para la realización de estos mecanismos es condición necesaria la participación de toda la ciudadanía. Para el caso colombiano algunos de estos mecanismos son los informes de

¹ Kaufmann, D. (2010) The WorldWide Governance. Methodology and Analytical Issues. . Policy Research Working Paper 5430. Obtenido de <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGI.pdf>

gestión fiscal, los procesos de rendición de cuenta a la ciudadanía y los debates de control político.

En Colombia, la instauración del voto programático ha fomentado la participación de la ciudadanía consiente e informada en la escogencia de los servidores públicos. Mientras las reformas políticas han buscado el fortalecimiento del sistema de partidos para las distintas corporaciones, los sistemas de elección para candidatos únicos no están reflejando una verdadera voluntad popular. Al respecto, la Corte Constitucional ha dicho que:

“En sentido general y abstracto, el voto o sufragio se define como un instrumento de la voluntad popular, a través del cual los miembros de una comunidad organizada y democrática eligen a sus gobernantes y participan de los demás actos electorales.

Según lo tiene establecido la jurisprudencia constitucional, el voto se erige en pilar fundamental de todo sistema democrático, en la medida en que comporta el mecanismo idóneo para garantizar la participación ciudadana en la conformación, ejercicio y control del poder político. En palabras de la Corte, además de ser una manifestación de la libertad individual, ya que le permite a la persona expresarse voluntariamente escogiendo al candidato de su preferencia, el voto constituye la base de la legitimidad y funcionamiento de la democracia instituida, pues garantiza la intervención directa de la población en los procesos electorales, y más concretamente, en los de elección de sus propios representantes o gobernantes.²”

¿Cómo aporta este proyecto en esos propósitos?

Un alcalde elegido por más del 50% de los votantes se ha hecho merecedor de la confianza de las mayorías. La existencia de dicho respaldo fomenta el compromiso ciudadano, que al final de cuentas enfrenta solo dos opciones finales y tiene que elegir aquella con la que tiene mayor empatía.

Un debate entre solo dos candidatos enriquece el debate en la medida que clarifica las posturas, permite entender las diferencias y deja entrever con mayor precisión cuáles serán las decisiones del gobierno que se elige. En consecuencia, se fomenta en la ciudadanía el voto consiente e informado, que le permitirá en caso de incumplimiento del programa de Gobierno, acudir a mecanismos democráticos como la revocatoria de mandato.

En el sistema político colombiano donde la ejecución de los gobiernos está condicionada al apoyo de los órganos colegiados a través de la aprobación de los planes de gobierno, los presupuestos anuales, entre otros. La capacidad de gestión de las administraciones públicas guarda una relación directa con la capacidad de los gobernantes en construir bancadas de gobierno. Por esta razón, la opinión pública valora las iniciativas de los gobiernos locales con relación al respaldo que estos reciben en el Concejo. En el mismo sentido, la ciudadanía señala como imposiciones las medidas que no cuentan con apoyo político.

En el caso nacional, donde existe la segunda vuelta, existen consensos entre el gobierno y el congreso alrededor de los temas más importantes durante la campaña. Este acuerdo en temas fundamentales de cara a la opinión pública blindó de legitimidad las acciones de gobierno, y permite su adecuada ejecución.

² Corte Constitucional. Sentencia C- 224 de 2004. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

No obstante lo anterior, en el escenario local donde el interés que despierta la actividad política y la legitimidad de las administraciones como Bogotá son bajos, impide la correcta utilización de las acciones de responsabilidad política. En muchas ocasiones estos instrumentos, ideados para potenciar las acciones de los gobiernos, sirven a los opositores para impedir el buen término de las políticas públicas. Sin lugar a dudas, la segunda vuelta servirá para que los gobiernos locales informen a la ciudadanía acerca del cumplimiento de sus promesas de campaña en la medida que fortalece el entendimiento entre las administraciones, los órganos de control, los cuerpos colegiados, y la ciudadanía.

Necesidad

La realidad política colombiana ha demostrado en la práctica que los gobernantes han sido elegidos con porcentajes muy bajos de la votación y por lo tanto sus mandatos se ven constantemente obstruidos. Tienen baja gobernabilidad, y aquello impacta la ejecución de planes de gobierno. Esto debido a que al ser elegidos por minorías, los Alcaldes carecen del apoyo suficiente que les permita ejecutar cabalmente su mandato. La oposición al interior del Consejo Municipal y la desconfianza que despiertan en la ciudadanía que no se siente representada, es la principal amenaza de los burgomaestres. Esta situación acarrea que las grandes necesidades de la población no sean atendidas ni satisfechas.

¿Un mandato de una minoría puede imponerse a las mayorías?

En principio sí, si así lo establece la ley. Pero en las grandes ciudades la capacidad de imponer las medidas se ha visto obstruida ante la gran oposición de la que puede llegar a ser objeto un gobernante, derivando en una posible crisis de gobernabilidad. Dada el alto número de población es mucho más difícil lograr una comunicación efectiva con la misma, y por ende los mecanismos de participación directa en la toma de decisiones no son fáciles de realizar. Por lo tanto, los mecanismos de representación son la fuente principal de legitimidad ciudadana. Esto se debe a que en las ciudades grandes los espectros políticos son más variados, y por lo tanto los debates son más diversos en términos políticos. Sin embargo, el número de habitantes implica que todos aquellos grupos están compuestos por miles de ciudadanos, y su capacidad de reacción frente a las decisiones de un alcalde son significativas.

A título de ejemplo, las elecciones adelantadas en la ciudad de Bogotá para el año 2011, ilustran perfectamente el caso, donde los gobernantes elegidos con bajos porcentajes ven obstruida su gobernabilidad al punto de volverla nula. Veamos. El 30 de octubre de 2011, el actual alcalde Gustavo Petro Urrego se eligió con 721.308 de los 4'904.572 de votos potenciales, es decir apenas el 32,2%, seguido de cerca por Enrique Peñalosa quien obtuvo un 24,98% de los sufragios. La administración de Petro encontró serios problemas durante su gestión por lo que se vio enfrentado a un proceso de Revocatoria Popular de Mandato donde más de 357.000 ciudadanos firmaron en el año 2013 para que no siguiera su gobierno. Adicionalmente los índices de popularidad entre el electorado llega a niveles preocupantemente bajos, como lo demuestran distintas encuestas realizadas en la capital. Es importante resaltar que a menos de seis (6) meses de terminar su mandato, la inejecución de la administración de Petro ha sido superior a las administraciones precedentes.

En términos del Contralor Distrital, doctor Diego Ardila, el gobierno de la Bogotá Humana solamente ha terminado 1 de 127 obras en hospitales y centros de salud. Así mismo, el 87% de las obras contempladas en el Decreto 318 de 2006 dentro del Plan Maestro de Equipamiento en Salud están paralizadas. En general el balance de la Contraloría concluye que la actual administración

recibió 15 obras terminadas, 6 en ejecución parcial, y 15 en estudios de las 127 prometidas. Estas cifras son preocupantes ya que el Plan Maestro contemplaba una inversión total de \$380.000 millones, de los cuales solo se han ejecutado \$244.000 millones y sólo se presentan el 13% de avance.

Por lo cual es necesario que una norma de las mayorías sea establecida, permitiendo en gran medida dos cosas fundamentales tanto para una democracia como para un buen sistema de partidos: En primera medida *“El principio cabal de la norma de la mayorías asegura que el mayor número posibles de ciudadanos viva regido por leyes (en este caso gobernantes) que ellos mismos han escogido. Si no es una mayoría la que adopta una ley, el número de los que la han sancionado necesariamente será menor del número de los que optarían por la alternativa.”*³ Es decir que una norma de las mayoría como la que se plantea en este proyecto de ley va más acorde con los principios democráticos. El segundo aspecto es que con la implementación de una mayoría absoluta los partidos pequeños o minoritarios tienen mayor oportunidad de presentar candidatos en primera vuelta, ya que lo más probable es que exista una segunda vuelta; esto genera coaliciones o alianzas a partir del posicionamiento del partido dentro de la primera elección; generando un poder real de negociación, que garanticen la participación de estos partidos minoritarios en un posible mandato.

Otros factores

Aunque no es la razón principal que motiva el proyecto Legislativo, la realización de una segunda vuelta fortalece la institucionalización del sistema político y de los partidos políticos. Además de las razones anteriormente descritas, los vencedores amplían la base política para ejercer sus mandatos con coaliciones fuertes al interior de los Concejos. Así se fortalece la actividad de bancadas al interior de los partidos políticos, lo cual redundará en el fortalecimiento del sistema político y la legitimidad de la administración.

De cara al voto de opinión, está demostrado que entre menor es el número de candidatos en una elección, aumenta considerablemente el conocimiento que tiene la ciudadanía acerca de la trayectoria de los candidatos y el contenido de sus propuestas. Por esta razón, este proyecto contribuye al fortalecimiento de la cultura política ciudadana al propiciar que el voto sea la expresión del apoyo ciudadano al plan de gobierno de los diferentes candidatos.

Ahora bien, esta figura jurídica ha sido objeto de gran oposición. El mayor argumento en contra de la segunda vuelta radica en su alto costo. En cálculos estimados podemos decir que oscila en 100 mil millones, según datos de la Registraduría. Sin embargo esta situación no tiene comparación frente a la falta de ejecución de administraciones sin apoyo político, y el malestar ciudadano de sentirse gobernados por una minoría que no representa el sentir de la mayoría de los ciudadanos. El presupuesto anual, para el año 2015, de las ciudades objeto de esta reforma constitucional son: Bogotá 17.3 billones de pesos, Medellín 4.1 billones de pesos, Cali 2.5 billones de pesos y Barranquilla 2.2 billones de pesos. Aquel costo representa tan solo alrededor del 1,73% del presupuesto de las ciudades, y en cambio le garantiza a los ciudadanos la tranquilidad de que quien funge de alcalde represente a la mayoría de los ciudadanos. Los ciudadanos ganan poder, los partidos se fortalecen, las minorías deben llegar a consensos con las mayorías, los candidatos a alcalde tiene el

³ Dahl, Robert A. La democracia y sus críticos. Barcelona: Paidós, 1992. Cap. 10 *La norma de la mayoría y el proceso democrático*. (pp. 163-83)

desafío de posponer proyectos que no cuenten con apoyo político, incentivado el interés general.

En conclusión esta reforma tiene por objeto enervar y solventar los grandes y notorios problemas de ingobernabilidad al que están expuestas las grandes ciudades colombianas. En este orden de ideas, buscará el fortalecimiento político de los candidatos que resultaren elegidos, garantizará la gobernabilidad de su administración y contribuye al fortalecimiento de la cultura política de los ciudadanos. Adicionalmente incentiva el voto de opinión, fortalece la democracia, y legitima las instituciones. Este conjunto de medidas necesariamente resultaran en beneficio de la ciudadanía, independientemente de su filiación política.

Cordialmente,

Paloma Valencia Laserna
Senadora de la República

Germán Varón Cotrino
Senador de la República