**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No 067 DE 2018 CÁMARA**

*“Por medio de la cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de*

*Colombia”*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

# DECRETA

**Artículo 1º.** Adiciónese el parágrafo 1º al artículo 323 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

*“ARTICULO 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.*

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

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

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

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

*Parágrafo 1º: El Alcalde Mayor de Bogotá 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 correspondientes 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 Alcalde Mayor de Bogotá 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.*

*Si la falta se produjese con antelación menor a dos semanas de la segunda vuelta, ésta se aplazará por quince días.*

**Artículo 2º.***Vigencia.* Este Acto Legislativo rige a partir del momento de su promulgación.

Cordialmente,

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  **JOSÉ DANIEL LÓPEZ**  **Representante a la Cámara** |  | \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ |
| \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ |  | \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ |
| \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ |  | \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ |
| \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ |  | \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ |
| \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ |  | \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ |

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. REPRESENTANTIVIDAD Y LEGITIMIDAD DEL ALCALDE MAYOR DE**

# BOGOTÁ

En este Proyecto de Acto Legislativo se aborda el problema ocasionado por la falta de representatividad y legitimidad del Alcalde Mayor de Bogotá, derivada de su elección con bajas votaciones, lo cual genera efectos directos en la gobernabilidad y confianza de las instituciones públicas distritales.

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

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

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **AÑO** | **POTENCIAL SUFRAGANTES** | **CANTIDAD VOTANTES** | **ALCALDE MAYOR ELEGIDO** | **VOTOS OBTENIDOS** | **% SOBRE**  **CANTIDAD**    **VOTANTES** | **% SOBRE**  **POTENCIAL**  **ELECTORAL** |
| 2003 | 3,922,818 | 1,706,701 | Luis E. Garzón | 970.466 | 48,3% | 24,73% |
| 2007 | 4,378,026 | 2,095,629 | Samuel Moreno | 902.013 | 45,29% | 20,6% |
| 2011 | 4,904,572 | 2,325,374 | Gustavo Petro | 723.157 | 32,23% | 14,74% |
| 2015 | 5,453,086 | 2,811,209 | Enrique Peñalosa | 903.764 | 33,1% | 16,57% |

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.

* Los alcaldes elegidos en las últimas cuatro elecciones han representado 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.

**II. LA REVOCATORIA DEL MANDATO COMBINADA CON LA POCA**

# 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** |
| **ARTÍCULO 7º.** 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 mandatario.      1. 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.     *PARAGRAFO. 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.* | **ARTÍCULO 1o.** Los artículos 7o. de la Ley 131 de 1994 y 64 de la Ley 134 de 1994, quedarán así:    "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.    "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". |
| **ARTÍCULO 11.**Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes al ser ésta aprobada en el pronunciamiento popular por un número de votos no inferior al 60% de los ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios *no sea inferior al 60% de la votación* 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 2o.** Los artículos 11 de la Ley 131 de 1994 y 69 de la Ley 134 de 1994, quedarán así:    "Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes, al ser ésta aprobada en el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios *no sea inferior al cincuenta y cinco por ciento (55%) de la votación* 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.    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.* | **ARTÍCULO 9o. 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 *no menos de treinta por ciento (30%) de los votos obtenidos por el elegido.* |
| **ARTÍCULO 69. APROBACIÓN DE LA**  **REVOCATORIA.** Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes, al ser ésta aprobada en el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de *sufragios no sea inferior al cincuenta y cinco por ciento (55%) de la votación válida registrada* 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 participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios *no sea inferior al cuarenta (40%) de la votación total válida registrada* 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 actual 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 en la sección anterior.

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% | 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% | 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 | 85.36% | 4.524 | 2.659 |
| Puerto Carreño (Vichada) | 30/07/17 | 89.37% | 3.604 | 1.906 |
| Remolino (Magdalena) | 06/08/17 | 76.81% | 2.033 | 1.645 |
| Girardot (Cundinamarca) | 10/09/17 | 89.09% | 19.250 | 9.064 |
| Villamaría (Caldas) | 10/09/17 | 91.48% | 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 mandato 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.

## III. EL ARGUMENTO 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, ésta 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.

## IV. BOGOTÁ EN EL ESPÍRITU CONSTITUYENTE

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 1.991 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.

Cordialmente,

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  **JOSÉ DANIEL LÓPEZ**  **Representante a la Cámara** |  | \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ |
| \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ |  | \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ |
| \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ |  | \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ |
| \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ |  | \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ |
| \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ |  | \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ |