



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 850

Bogotá, D. C., martes, 16 de octubre de 2018

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 179 DE 2018

por medio del cual se crean normas de buen uso y funcionamiento de redes sociales y sitios web en Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Esta ley tiene como objeto regular las condiciones básicas para garantizar la protección de la honra y el buen nombre de los ciudadanos, en relación a las publicaciones que sobre ellos se hicieren en redes sociales y sitios web, en concordancia con el mandato constitucional.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley, se definen los siguientes conceptos:

Publicación abusiva: Todo relato, mensaje o afirmación difamatoria, deshonrosa, injuriantes y/o calumniosa, que atente contra o restrinja los derechos a la honra, la dignidad humana, el buen nombre y la intimidad de las personas naturales o jurídicas sin que exista consentimiento libre del titular de los derechos o pronunciamiento oficial de autoridad competente que lo soporte y que se divulgue a través de medios masivos de comunicación digital, o servicios y/o herramientas de publicación de contenido en Internet sin distinción del costo de suscripción o modalidad de difusión, siempre que dicha publicación no persiga un fin constitucionalmente legítimo, ni contribuya a un debate en específico y contenga una intención desproporcionada, difamatoria, calumniosa o injuriantes. Sin perjuicio al ejercicio del derecho a la rectificación consagrado en la Constitución, exclúyanse de esta definición las publicaciones realizadas por la prensa en ejercicio de la libertad de información y de prensa, que estén orientadas a

proteger la libre búsqueda, transmisión y recepción de información cierta e imparcial sobre todo tipo de opiniones, hechos e ideas.

Servicios y herramientas de publicación de contenido en Internet: Para los efectos de la presente ley y las normas que la reglamenten, esta categoría recoge: Plataformas de redes sociales, periódicos digitales, blogs o bitácoras, aplicaciones y en general cualquier medio que permita la publicación de contenido propio o de terceros en internet.

Víctimas de publicaciones abusivas: Personas naturales o jurídicas que, directa o indirectamente, se vean afectadas moralmente y/o patrimonialmente por causa de una publicación abusiva, estén o no en estado de indefensión.

Estado de indefensión: Situación en la que se encuentra una persona víctima de publicación abusiva que no tenga la posibilidad material de defenderse de las amenazas, difamaciones, injurias o calumnias que realicen terceros, ya sea por la ausencia de medios jurídicos de defensa o porque estos resultan insuficientes para resistir el agravio particular del que se trata.

Denuncia o reporte: Informe en el cual una persona natural o jurídica pone en conocimiento de un proveedor de servicios y herramientas web, la publicación abusiva de la cual es víctima. Las denuncias o reportes podrán presentarse por cualquier medio digital o escrito.

Parágrafo. También serán consideradas publicaciones abusivas los cobros que realicen los acreedores a sus deudores a través de Servicios y Herramientas de Publicación de Contenido en Internet sin el consentimiento expreso del deudor para ello.

Artículo 3°. *Principios*. La protección de los derechos a la intimidad, honra y el buen nombre en medios digitales procurará garantizar el cumplimiento de los siguientes principios bajo los cuales puede divulgarse información de una persona:

- I) Libertad, de acuerdo con el cual la difusión de datos personales requiere de consentimiento libre, previo y expreso, o de la existencia de una obligación de revelar dicha información con el fin de cumplir un objetivo constitucionalmente legítimo;
- II) Finalidad, según el cual la recopilación y divulgación de datos corresponde a la consecución de un fin constitucionalmente legítimo;
- III) Necesidad, de acuerdo al cual la información que sea divulgada debe estar relacionada con la finalidad pretendida mediante su revelación;
- IV) Veracidad, el cual exige que los datos personales que puedan ser divulgados correspondan a situaciones reales;
- V) Integridad, según el cual la información que sea objeto de divulgación debe suministrarse de manera completa, impidiendo que se registre y divulguen datos parciales, incompletos o fraccionados.

Artículo 4°. Todo proveedor de servicios y herramientas que permitan la publicación de contenido en Internet con operación en Colombia, está obligado a garantizar y respetar los derechos de los usuarios y consumidores de servicios de telecomunicaciones e internet en el país.

Igualmente, los proveedores están obligados a inscribirse en el Registro de Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones a cargo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, tal como lo establece la Ley 1341 de 2009.

Artículo 5°. Los proveedores de los que habla el artículo anterior, deberán recibir las denuncias o reportes que presenten por cualquier medio las víctimas de publicaciones abusivas y tomar expeditas acciones correctivas para interrumpir e impedir la continua difusión de la publicación denunciada a través de sus plataformas, servicios y herramientas, so pena de considerarse partícipe dentro de los procesos judiciales que se adelanten como resultado de la publicación abusiva.

Parágrafo. Las denuncias o reportes recibidos deberán ser informados, dentro de las 72 horas siguientes a su recibo, al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o a la entidad que haga sus veces a través del canal que la entidad designe para este fin, junto con las acciones correctivas tomadas.

Artículo 6°. Funciones Administrativas en cabeza del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. En cumplimiento del objeto

de la presente ley, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones deberá:

- a) Recibir y dar traslado de las denuncias de publicaciones abusivas a los proveedores involucrados;
- b) Ofrecer asesoría y acompañamiento a las víctimas de publicaciones abusivas ante los proveedores de servicios y herramientas de publicación de contenido en Internet;
- c) Diseñar e imponer sanciones a los proveedores de servicios y herramientas de publicación de contenido en Internet que incumplan lo ordenado por esta ley y las normas que la reglamenten;
- d) Expedir la reglamentación pertinente dentro de los 6 meses siguientes a la expedición de la presente ley.

Artículo 7°. En los casos en donde la víctima de publicaciones difamatorias, deshonrosas, injuriantes y/o calumniosas se encuentre en estado de indefensión por la naturaleza anónima de la publicación, ya sea por haberse producido a través de un perfil anónimo o creado con información falsa, el proveedor de servicios y herramientas deberá proceder a interrumpir la publicación del contenido denunciado de manera inmediata.

Artículo 8°. Cuando fuere posible, la víctima de publicaciones abusivas podrá ejercer su derecho a solicitar al emisor de la publicación dañosa la rectificación del contenido en condiciones de equidad, de tal forma que sea esa misma persona quien asuma la carga de comunicar que la información divulgada por ella no era veraz y que con dicha actuación vulneró los derechos fundamentales de otra persona.

Quienes ostenten la calidad de acreedores y utilicen este tipo de publicaciones para exigir el pago de las deudas y obligaciones que tengan a su favor, sin autorización previa del deudor, estarán obligados a retractarse de estas publicaciones en los mismos términos del inciso anterior.

Artículo 9°. Cuando se ocasionen amenazas o violaciones a derechos fundamentales a través de servicios y herramientas de publicación de contenido en Internet, dicha situación deberá resolverse a la luz de las disposiciones contenidas en esta ley y la Constitución Política y no a partir de la regulación que aquellas establezcan para este tipo de situaciones a través de sus términos y condiciones.

Artículo 10. Las medidas correctivas que las autoridades y los proveedores de servicios y herramientas de publicación de contenido en Internet decreten en virtud de esta ley, no impedirán al afectado adelantar las actuaciones judiciales y/o constitucionales que considere pertinentes para obtener la reparación, retractación y verificación de la información por parte del emisor, así como las indemnizaciones correspondientes por los daños y perjuicios ocasionados.

Artículo 11. *Vigencia.* La presente ley regirá desde la fecha de su promulgación.

Cordialmente,



José David Name Cardozo
Senador de la Republica

PROYECTO DE LEY NÚMERO 179 DE 2018

por medio del cual se crean normas de buen uso y funcionamiento de redes sociales y sitios web en Colombia.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

INTRODUCCIÓN

El aumento reciente de casos reportados de personas que han sido injuriadas o calumniadas por medio de redes sociales y en general a través de plataformas en la web, hacen necesario crear un marco jurídico que permita a los afectados acudir a las autoridades correspondientes, incluidos los prestadores de servicios en la web, para que resuelvan de forma expedita las solicitudes de eliminación del contenido injurioso o calumnioso.

El Centro Cibernético Policial informó que ha tramitado 3.653 reportes de injuria o calumnia solo a través de redes sociales, desde el 2014 hasta el 8 de agosto de 2017 (*El Tiempo*, 2017) y en lo que va del 2017, se han formalizado 602 denuncias por injuria y 287 por calumnia en redes sociales ante la Policía Nacional, según cifras del Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo (Siedco) (*El Tiempo*, 2017).

Dichas declaraciones injuriosas o calumniosas ocasionan perjuicios tanto personales como profesionales, ya que atentan contra el derecho a la intimidad, la honra y el buen nombre, contemplados en los artículos 15 y 21 de la Constitución Política y que son de carácter fundamental. Incluso, dichas declaraciones pueden llegar a desconocer la presunción de inocencia que la Constitución Política reconoce a cada colombiano en virtud del artículo 29.

Por esta razón es necesario establecer mecanismos que permitan ejercer un mayor control sobre la libertad de publicación de contenidos en la web, respetando ante todo los límites impuestos por la Corte Constitucional y por los convenios internacionales relacionados con la protección al derecho a la libre expresión, que también es un derecho fundamental y prevalece en la mayoría de situaciones.

DESAFÍOS DE LA MODERNIDAD A LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS A LA INTIMIDAD, LA HONRA Y EL BUEN NOMBRE

El aumento de las personas conectadas a Internet, así como el desarrollo continuo de las plataformas que crean nuevos espacios de interacción, ha impactado la forma en que las personas se expresan y se interrelacionan, obligando a los Estados a reformular la manera en que regulan y protegen los derechos fundamentales de las personas en el ciberespacio.

Este constante desarrollo tecnológico y digital exige que los Estados encuentren formas ágiles y eficaces para responder al nuevo desafío que plantean este tipo de interacciones, especialmente en términos de control para prevenir el desarrollo y avance de conductas ilegales de todo tipo como la suplantación de identidad, la injuria, la calumnia, entre otras que puedan afectar la intimidad, la honra y el buen nombre de las personas en Internet, ya que no debe permitirse que los medios digitales se conviertan en espacios sin reglas, donde impere la ley del más fuerte o el estado de naturaleza. Es necesario tomar medidas pertinentes que permitan evitar el maltrato, las calumnias y las injurias en los medios web.

DERECHOS FUNDAMENTALES Y PUBLICACIONES EN LA WEB

En la Sentencia C-1147 de 2001, la Corte Constitucional manifestó que aun cuando Internet representara un espacio virtual, o si se quiere una ficción, los derechos de las personas que se involucran en el ciberespacio no pueden ser considerados “virtuales” ni “abstracciones”, por lo cual tienen la misma validez y exigen la misma protección, como si se estuviera hablando de los medios convencionales de comunicación.

En principio, las publicaciones realizadas en Internet (páginas web, blogs, redes sociales, canales de reproducción y transmisión de video en vivo, etc.) están amparadas por la protección reforzada y la presunción de prevalencia del derecho a la libre expresión, pero para que gocen plenamente de ese amparo, es necesario que respeten los límites impuestos por el respeto a los derechos a la honra y al buen nombre. Lo anterior implica que las manifestaciones difamatorias, calumniosas, desproporcionadas e injuriantes, no están bajo la protección del artículo 20 Constitucional.

Con relación al **derecho a la intimidad** es pertinente decir que solo puede ser vulnerado cuando se persiga un fin constitucionalmente válido y se respeten los cinco principios bajo los cuales puede divulgarse información íntima de una persona, siendo claro que toda injerencia arbitraria constituye un quebranto a este derecho.

Por su parte, el **derecho a la honra** es “el derecho que tiene toda persona a no sufrir ataques

que afecten la esfera externa de sus virtudes y valores, la cual socialmente le ha sido reconocida” (Sentencia T-369 de 1993). Esto quiere decir que su protección abarca las situaciones en las cuales la persona es difamada con afirmaciones falsas.

Finalmente, **el derecho al buen nombre y el derecho a la honra** se encuentran íntimamente entrelazados a la dignidad humana, concretamente a la dimensión relacionada con el derecho a vivir sin humillaciones, que se identifica con las limitaciones del poder de los demás pues no debe permitirse la existencia de relaciones donde el sujeto débil de la relación sea degradado a la condición de mero objeto (Sentencia T-063A/17), razón por la cual todo tipo de manifestación (sin importar el medio por el cual se realice) que ofenda, injurie o exponga hechos falsos sobre una persona, atenta contra el buen nombre de la misma y hace al emisor susceptible de sanción jurídica.

Del anterior discurrir se deduce que la protección de los derechos fundamentales a la intimidad, el buen nombre y la honra se predica en todos los ámbitos y medios de comunicación y por lo tanto, las redes sociales, blogs y demás espacios similares, deben contemplar un límite racional a las comunicaciones abiertamente ofensivas que se emitan por medio de internet.

DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

La libre expresión está contemplada como derecho fundamental en el artículo 20 de la Constitución de 1991, así:

Artículo 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.

Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura.

Esta norma consagra en la Constitución las libertades de expresión, opinión, información y prensa, el derecho a la rectificación y la prohibición de censura previa, en consonancia con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención Europea de Derechos Humanos.

En el estudio constitucional de este derecho, la Corte ha concluido que la garantía a la libertad de expresión comprende dos aspectos distintos:

- La libertad de información, orientada a proteger la libre búsqueda, transmisión y recepción de información cierta e imparcial sobre todo tipo de opiniones, incluyendo hechos e ideas, y
- la libertad de opinión, entendido como libertad de expresión en sentido estricto, el cual implica básicamente la posibilidad de poder

difundir o divulgar, a través de cualquier medio de comunicación, las propias ideas, opiniones y pensamientos.

(Sentencia T-015 de 2015).

Estos dos aspectos de la libertad de expresión también se ven afectados por los dos ámbitos en los que tiene cabida este derecho, a saber, el ámbito individual y el ámbito colectivo. El ámbito individual se refiere al sujeto que se expresa, la forma en la que se expresa y el medio por el cual elige expresarse; el ámbito colectivo se refiere a los derechos de quienes reciben el mensaje divulgado (Sentencia C-442 de 2011).

Como el derecho a la libre expresión protege la finalidad de describir o dar noticia de lo acontecido, es lógico exigir que la información transmitida sea veraz e imparcial, es decir, que sea verificable y exponga los diferentes puntos de vista desde los cuales un mismo hecho puede ser observado (Sentencia T-015 de 2015). Esta exigencia tiene respaldo en el derecho a la información que tienen quienes reciben el mensaje, pues debe protegerse la veracidad e imparcialidad de la información que obtienen (Sentencia T-277 de 2015).

Adicionalmente, por su relevancia en los regímenes democráticos, el derecho a la libertad de expresión goza de protección reforzada y a su favor existe una presunción de prevalencia, la cual se desvirtúa cuando se evidencia que debido a las circunstancias y situación fáctica se debe imponer una limitación.

En diferentes ocasiones la Corte Constitucional ha afirmado que *“en casos de tensión o conflicto entre la libertad de expresión y otros derechos, debe prevalecer el primero, situación que se presenta en múltiples ocasiones cuando se enfrenta esta libertad con el derecho al buen nombre, a la intimidad o a la honra, a menos que se logre comprobar que en la información divulgada exista una intención dañina o una negligencia al presentar hechos parciales incompletos o inexactos”* (Sentencia T-063A/17).

Por lo anterior, es necesario asegurar que los contenidos de las manifestaciones públicas sean respetuosos y coadyuven a una convivencia pacífica sin desconocer los derechos de las demás personas, excluyendo claramente las expresiones insultantes, desproporcionadas o que solo tengan el ánimo de dañar la honra y el buen nombre de las demás personas (Sentencia T-550 de 2012).

Teniendo en cuenta esta situación, la Corte ha sido clara al decir que quien ejerce su derecho a la libre expresión deberá responder por la afectación que cauce a terceros, por lo cual las personas deben abstenerse de utilizar frases calumniosas, injuriosas o insultantes porque la protección al derecho a la libre expresión no cobija estas manifestaciones en las que el emisor exterioriza su menosprecio hacia el ofendido. Igualmente sucede cuando se comunican

opiniones en el marco del segundo aspecto que compone al derecho a la libre expresión, pues en la manifestación de opiniones pueden identificarse expresiones desproporcionadas o cierto grado de insulto que denotan la intención de dañar y ofender a la persona, lo que claramente violenta los derechos al buen nombre, honra e intimidad (Sentencia T-063A/17).

CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta lo anterior, para proteger los derechos fundamentales en la web, tanto el derecho a la libre expresión como los derechos a la intimidad, la honra y el buen nombre, es necesario establecer una regulación expedita que permita eliminar la información calumniosa, engañosa e injuriosa, que involucre al Ministerio de las Tecnologías y las Comunicaciones y a los prestadores de servicios en la web, para que de forma conjunta pueda asegurarse que la información compartida y replicada en la web no violenta los derechos de las personas.

En este sentido, es importante establecer una regulación nacional con miras a lograr la protección de los derechos de los usuarios de Internet, especialmente en lo atinente a las publicaciones abusivas, difamatorias, deshonrosas, calumniosas e injuriantes, que atenten contra los derechos fundamentales.

La presente iniciativa permitirá brindar mayor seguridad a los usuarios de redes y plataformas de comunicación en internet y así mismo, ofrecerá un mecanismo expedito para eliminar la información que viola los derechos fundamentales, evitando mayores perjuicios para la víctima y disminuyendo el tiempo de espera, ya que la resolución de un proceso penal por injuria o calumnia en la web puede tardar años.

Cordialr



José David Name Cardozo
Senador de la República

Bibliografía

<http://www.eltiempo.com/tecnosfera/novedades-tecnologia/como-se-castiga-la-injuria-y-la-calumnia-en-internet-124740>

<http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/ordenan-a-uribe-retractarse-de-sus-acusaciones-sobre-daniel-samper/20170803/nota/3539380.aspx>

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-063a-17.htm>

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-145-16.htm>

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-117-18.htm>

<http://www.eluniversal.com.co/farandula/hugo-ospina-debe-retractarse-por-llamar-delincuente-y-bandida-lina-tejeiro-265382>

<https://noticias.caracoltv.com/colombia/fiscal-general-interpuso-tutela-contra-claudia-lopez-por-vulnerar-su-buen-nombre-en-twitter>

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 9 del mes de octubre del año 2018 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 179, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: honorable Senador José David Name.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SECCIÓN LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA –

SECRETARÍA GENERAL

TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá, D. C., 9 de octubre de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 179 de 2018 Senado**, “*por medio del cual se crean normas de buen uso y funcionamiento de redes sociales y sitios web en Colombia*”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *José David Name Cardozo*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE

SENADO DE LA REPÚBLICA

octubre 9 de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Sexta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DE LOS PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 25 DE 2018 SENADO, 044 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”

ACUMULADO CON EL PROYECTO NÚMERO 067 DE 2018 CÁMARA

“por medio de la cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia”.

Bogotá, D. C., 10 de octubre de 2018

Honorable Senador

Carlos Eduardo Enríquez Maya

Presidente

Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para primer Debate del Proyecto de Acto Legislativo número 25 de 2018 Senado, 044 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”, acumulado con el Proyecto número 067 de 2018 Cámara “por medio de la cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia”

Honorables Senadores:

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 del Proyecto de Acto Legislativo número 25 de 2018 Senado y 044 de 2018 Cámara acumulado con el 067 de 2018 Cámara. El Informe de Ponencia de estos Proyectos de Acto Legislativo 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.

Asu 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 para Primer Debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

El 25 de septiembre se aprobó el informe de ponencia para Segundo Debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Los Proyectos de Acto Legislativo pasan al Senado para el primer y cuarto debate.

II. OBJETO DEL PROYECTO

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

III. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

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

- **El 6 de agosto del año 2013** los Congresistas Juan Francisco Lozano Ramírez, Liliana María Rendón Roldán, Édgar Espíndola Niño, Juan Fernando Cristo Bustos, Félix José Valera Ibáñez, Carlos Emiro Barriga Peñaranda, Guillermo García Realpe, Eduardo José Castañeda Murillo, José Alfredo Gneco Zuleta, Raymundo Elías Méndez Bechara

presentaron el Proyecto de Acto Legislativo 05 de 2013, el cual pretendía incluir en la Constitución Política la segunda vuelta para la elección del Alcalde Mayor del Distrito Capital.

- **El 13 de marzo de 2013** los Congresistas Juan Francisco Lozano Ramírez, Roy Leonardo Barreras Montealegre, Augusto Posada Sánchez, Armando Alberto Benedetti Villaneda, Simón Gaviria Muñoz, Gilma Jiménez Gómez, Germán Varón Cotrino, Carlos Emiro Barriga Peñaranda, Ángel Custodio Cabrera Báez, Juan Carlos Martínez Gutiérrez, Hugo Orlando Velásquez Jaramillo, Jaime Buenahora Febres y Francisco Alfonso Pareja González presentaron el Proyecto de Acto Legislativo 019 de 2013, por el cual se establece la segunda vuelta para la elección de alcaldes en los distritos o municipios con más de un millón de habitantes.
- **El 4 de agosto del año 2015**, recién llegado a esta corporación Juan Carlos Lozada, con el apoyo de los Congresistas; Clara Leticia Rojas González, Olga Lucía Velásquez Nieto, Samuel Hoyos, María Fernanda Cabal, Tatiana Cabello Flórez, Édward Rodríguez, Esperanza Pinzón, Luciano Grisales, Carlos Germán Navas Talero, Juan Manuel Galán, radicamos el Proyecto de Acto Legislativo número 055, “por el cual se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital”.
- **El 26 de julio de 2017** los Congresistas Clara Leticia Rojas González, Harry González, Andrés Felipe Villamizar, Miguel Ángel Pinto Hernández, Alejandro Carlos Chacón, Ángela María Robledo Gómez, Carlos Germán Navas Talero, Alirio Uribe Muñoz, Olga Lucía Velásquez Nieto, Julián Bedoya Pulgarín, Juan Manuel Galán radicaron el proyecto de Acto Legislativo 037 de 2017 Cámara, “por el cual se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital, municipios con población mayor a 500.000 habitantes y gobernadores departamentales”.
- **El 2 de agosto de 2017** los Congresistas Rodrigo Lara Restrepo, Édward David Rodríguez Rodríguez, Carlos Abraham Jiménez López, Hernando José Padauí Álvarez, Jorge Enrique Rozo Rodríguez, Luis Eduardo Díaz Granados Torres, Eloy Chichi Quintero Romero, Carlos Alberto Cuenca Cháuz, Gloria Betty Zorro Africano, Álvaro López Gil, Fabián Gerardo Castillo Suárez, José Luis Pérez Oyuela radicaron el Proyecto de Acto Legislativo 056 de 2017, “por medio de la cual se modifican los artículos 303, 314 y 323 de la Constitución Política de Colombia”.

IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

4.1. ¿Qué es la segunda vuelta electoral (SVE)?

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

“Históricamente la exigencia de una mayoría absoluta en la primera vuelta se deriva del derecho eclesiástico, pues era así como se elegían los canónigos en la ciudades romanas del Imperio. Según la teoría de la Curia, a falta de unanimidad para la elección, sólo la mitad más uno de los votos podían traducir la voluntad del colegio electoral. De no ser obtenida la mayoría absoluta en primera vuelta, los candidatos con mayor apoyo debían someterse a una segunda votación que determinaría por mayoría simple cuál de ellos sería el ganador”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 primeras fuerzas la posibilidad de negociar alianzas con los partidos mayoritarios y tomar parte efectiva en la vida política.

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

4.3. 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 Primera “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:

⁴ <http://babel.banrepcultural.org/cdm/singleitem/collection/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.

Respecto a la relación sistema electoral-gobernabilidad:

- Asegura la maximización de la legitimidad del candidato elegido y un mayor margen de gobernabilidad en el ejercicio del cargo. Con su uso se pretende evitar que el Presidente, quien goza de amplias atribuciones y una gran influencia sobre el sistema político, solo cuente con el respaldo de una franja reducida del electorado;
- Ello supone que al mismo tiempo que se dota de mayor respaldo popular al futuro gobernante se ayuda también a construir mayorías gobernantes.

Respecto a los partidos y candidatos:

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

Respecto a los electores:

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

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

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

Por esta especial condición ha requerido un tratamiento jurídico-político diferencial frente a los demás entes territoriales, al punto que, a lo largo de su existencia, ha sufrido múltiples

transformaciones, encaminadas a dotarla de una naturaleza particular, distinta de los demás.

Históricamente, Bogotá ha sido diferenciada del resto de regiones del país mediante un régimen especial que responda a sus características particulares. A partir de la Constitución de 1991 tiene la condición de Distrito Capital y su especialidad es 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 pregona que la Alcaldía Mayor de la ciudad es el segundo cargo más importante del país.

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

4.6. Representatividad y legitimidad del Alcalde Mayor de Bogotá

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

LEY 131 DE 1994	LEY 741 DE 2002
<p>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> <p>Parágrafo. <i>La Registraduría de la respectiva entidad territorial certificará, en un lapso no mayor de 30 días, que las cédulas de quienes firman el memorial, correspondan a ciudadanos que votaron en las respectivas elecciones.</i></p> <p>Artículo 11. Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes al ser esta aprobada en el pronunciamiento popular por un número de votos no inferior al 60% de los ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios <u>no sea inferior al 60% de la votación</u> registrada el día en que se eligió el mandatario, y únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió el respectivo gobernador o alcalde.</p>	<p>para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos en número no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido”.</p> <p>Artículo 2º. Los artículos 11 de la Ley 131 de 1994 y 69 de la Ley 134 de 1994, quedarán así:</p> <p>“Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes, al ser esta aprobada en el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios <u>no sea inferior al cincuenta y cinco por ciento (55%) de la votación</u> válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario”.</p>

LEY 134 DE 1994	LEY 1757 DE 2015
<p>Artículo 64. Revocatoria del mandato. 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. 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 <u>no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido.</u> 	<p>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 determinados en la Constitución y esta ley. (...)</p> <p>e) Para presentar una revocatoria de mandato se requiere del apoyo de un número de ciudadanos que hagan parte del censo electoral departamental, municipal o distrital de <u>no menos de treinta por ciento (30%) de los votos obtenidos por el elegido.</u></p>

LEY 134 DE 1994	LEY 1757 DE 2015
Artículo 69. Aprobación de la revocatoria. Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes, al ser esta aprobada en el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de <u>sufragios no sea inferior al cincuenta y cinco por ciento (55%) de la votación válida registrada</u> 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 <u>no sea inferior al cuarenta (40%) de la votación total válida registrada</u> 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 movilizarán (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

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)	21/05/2017	83,0%	5.838	3.821
Ocaña (Norte de Santander)	21/05/2017	77,5%	18.418	17.259
San Benito Abad (Sucre)	04/06/2017	73,6%	5.645	4.913
Barrancabermeja (Santander)	02/07/2017	90,0%	44.242	16.898
Icononzo (Tolima)	02/07/2017	90,5%	2.046	799
El Carmen de Bolívar (Bolívar)	09/07/2017	88,6%	13.289	6.197
Palmito (Sucre)	09/07/2017	83,9%	2.944	1.586
Sitio Nuevo (Magdalena)	30/07/2017	85,3%	4.524	2.659
Puerto Carreño (Vichada)	30/07/2017	89,3%	3.604	1.906
Remolino (Magdalena)	06/08/2017	76,8%	2.033	1.645
Girardot (Cundinamarca)	10/09/2017	89,0%	19.250	9.064
Villamaría (Caldas)	10/09/2017	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

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 prorrevocatoria han iniciado labores desde la posesión misma de un mandatario o, incluso, desde antes.

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... ”.

VII. PROPOSICIÓN

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, lo cual demuestra el alto consenso existente para la aprobación de la presente iniciativa.

De igual manera, 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, el editorial de *El Espectador* publicó un 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 03 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.

Considerando los argumentos expuestos, presento ponencia positiva y solicito a los honorables Senadores dar Primer Debate al texto aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes de los Proyectos de Acto Legislativo número 25 de 2018 Senado, 044 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”, acumulado con el Proyecto número 067 de 2018 Cámara, “por medio de la cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia”.

Atentamente,



Miguel Ángel Pinto Hernández
Senador de la República

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY 38 DE 2018 SENADO

“por la cual se crea la licencia ambiental para exploración minera y se dictan otras disposiciones”.

Bogotá, D. C., septiembre 25 de 2018

Señor

JOSÉ DAVID NAME CARDOZO

Presidente Comisión Quinta

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate **Proyecto de ley número 38 de 2018 Senado**, “por la cual se crea la licencia ambiental para exploración minera y se dictan otras disposiciones”.

Respetado señor Presidente:


Atendiendo la honrosa designación que la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional permanente del Senado de la República, y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate en Senado al **Proyecto de ley número 38 de 2018 Senado**, “por la cual se crea la licencia ambiental para exploración minera y se dictan otras disposiciones”.

Adjunto a la presente la ponencia, en original, dos copias y copia electrónica.

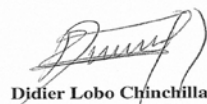
Cordialmente,





Sandra Ortiz
 Senadora de la República
 Coordinadora ponente


Miguel Ángel Barreto
 Senador de la República
 Ponente


Carlos Felipe Mejía
 Senador de la República
 Ponente

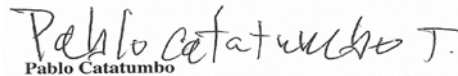

Didier Lobo Chinchilla
 Senador de la República
 Ponente


Maritza Martínez
 Senadora de la República
 Ponente


Guillermo García Realpe
 Senador de la República
 Ponente


Jorge Enrique Robledo
 Senador de la República
 Ponente


Eduardo Emilio Pacheco
 Senador de la República
 Ponente


Pablo Catatumbo
 Senador de la República
 Ponente

**INFORME PARA PRIMER DEBATE
 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 38
 DE 2018 SENADO**

“por la cual se crea la licencia ambiental para exploración minera y se dictan otras disposiciones”.

1. SÍNTESIS DEL PROYECTO

Se propone retomar una disposición existente al amparo de la Ley 99 de 1993 que fue establecida en el numeral 2 del artículo 7° del Decreto Reglamentario 1753 de 1994, esto es, el requisito de licencias ambientales para la etapa de exploración minera que desapareció del ordenamiento jurídico colombiano a partir del Decreto número 1728 de 2002, que sustituyó el 1753 de 1994 y a partir de allí con la expedición de los Decretos 1180 de 2003 y 1220 de 2005, quedaron desprotegidos los recursos naturales durante las etapas tempranas de los proyectos de gran minería.

LEY 99 DE 1993	DECRETO REGLAMENTARIO 1753 DE 1994	DECRETO 1728 DE 2002 (sustituyó el 1753 de 1994)	DECRETO 1220
<p>ARTÍCULO 52. COMPETENCIA DEL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. El Ministerio del Medio Ambiente otorgará de manera privativa la Licencia Ambiental en los siguientes casos:</p> <p>...</p> <p>2. Ejecución de proyectos de gran minería.</p> <p>...</p>	<p>ARTÍCULO 7°. COMPETENCIA DEL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. El Ministerio del Medio Ambiente otorgará de manera privativa la Licencia Ambiental en los siguientes casos:</p> <p>...</p> <p>2. Ejecución de proyectos de gran minería, entendiendo estos como la exploración, montaje, producción, beneficio, almacenamiento, acopio, transporte, fundición, procesamiento y transformación de minerales, de conformidad con las definiciones y la clasificación de la gran minería contenidas en el Código de Minas.</p>	<p>ARTÍCULO 9°. COMPETENCIA DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES.</p> <p>...</p> <p>PARÁGRAFO 1°. Únicamente estarán sujetos al trámite de licencia ambiental, los proyectos, obras y actividades que se señalan en el artículo 52 de la Ley 99 de 1993, en los artículos 8° y 9° del presente decreto o en aquel que lo modifique o sustituya.</p> <p>PARÁGRAFO 2°. Las actividades de exploración minera estarán sujetas a la guía ambiental que para cada caso se establezca conforme a la Ley 685 de 2001; el seguimiento correspondiente será de competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales o Grandes Centros Urbanos.</p> <p>...</p>	<p>ARTÍCULO 8°. COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial otorgará o negará de manera privativa la Licencia Ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades:</p> <p>...</p> <p>2. En el sector minero: La explotación minera de</p> <p>a) Carbón: cuando la explotación proyectada sea mayor o igual a 800.000 toneladas/año;</p> <p>b) Materiales de construcción: Cuando la explotación de mineral proyectada sea mayor o igual a 600.000 toneladas/año;</p> <p>c) Metales y piedras preciosas: Cuando la explotación de material removido proyectado sea mayor o igual a 2.000.000 de toneladas/año;</p> <p>d) Otros minerales: Cuando la explotación de mineral proyectada sea mayor o igual a 1.000.000 de toneladas/año.</p>

Como lo establece la Ley 99 de 1993 en su artículo 50, “se entiende por Licencia Ambiental la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la

misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada”. Con esto se generan obligaciones y deberes específicos para cumplir por el beneficiario de la licencia que estarán presentes desde la etapa

de exploración. Adicionalmente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) incluyó entre las 45 recomendaciones que hizo a Colombia en materia ambiental la necesidad de (OCDE, 2014)¹

“Recomendaciones: ...

...

• *Exigir licencias ambientales para la exploración minera...*”

Es preciso establecer la gran diferencia que existe entre la licencia ambiental y la guía minero-ambiental que actualmente se exige para la etapa de exploración. Así, mientras las licencias ambientales son autorizaciones que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad según la cual el beneficiario de la misma debe cumplir con una serie de requisitos relacionados con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la actividad autorizada, la Guía de Exploración es una herramienta de consulta y orientación conceptual y metodológica para mejorar la gestión, manejo y desempeño minero-ambiental. Esta última es realizada con el propósito de introducir al concesionario en los aspectos pertinentes al desarrollo de un programa de exploración basado en los Términos de Referencia mineros establecidos por el Estado a través de sus entes delegados y que los concesionarios mineros adopten los lineamientos planteados en esta guía a las características específicas y a las condiciones del área solicitada para exploración, a través de un manejo ambiental específico.

2. TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Congresional

Autores de la iniciativa: honorables Senadoras y Senadores Sandra Liliana Ortiz Nova, Angélica Lozano Correa, José Polo, Iván Marulanda, Antonio Sanguino, Juan Castro Prieto, Iván Name. Honorables Representantes Juanita Goebertus Estrada, Inti Asprilla, Fabián Díaz Suárez, César Augusto Ortiz Zorro, Catalina Ortiz Lalinde, Wílmer Leal Pérez, Mauricio Andrés Toro Orjuela, Neyla Ruiz Correa, León Fredy Muñoz Lopera.

Proyecto Publicado: *Gaceta del Congreso* 551 de 2018

3. COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN

Conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, el día 09 de agosto fuimos designados como ponentes en primer debate del **Proyecto de ley número 038 de 2018**, “*Por la cual se crea la licencia ambiental para exploración minera y se dictan otras disposiciones*”, las honorables Senadoras y Senadores Sandra Liliana Ortiz Nova (coordinadora); Miguel Ángel Barreto

Castillo, Carlos Felipe Mejía Mejía, Dídier Lobo Chinchilla, Maritza Martínez Aristizábal, Guillermo García Realpe, Jorge Enrique Robledo Castillo, Eduardo Emilio Pacheco Cuello y Pablo Catatumbo Torres.

4. IMPORTANCIA DEL PROYECTO DE LEY

La licencia ambiental para exploración minera fue obligatoria en Colombia hasta el Decreto 1728 de 2002 y se busca resucitar con el presente proyecto de ley. Actualmente, el único estándar de regulación para la fase de exploración sigue siendo la Guía Minero Ambiental para la exploración minera². Según el artículo 81 del Código de Minas, el concesionario minero está obligado a adelantar la exploración siguiendo las Guías Ambientales para minería, incluyendo la de exploración. Esta guía fue la respuesta del Gobierno a la eliminación del requisito de solicitar licencia ambiental para la fase de exploración minera, la cual ahora solo se requiere para la fase de explotación³. Esta decisión fue muy problemática, pues una guía voluntaria y con débiles estándares no compensa la ausencia de una regulación estricta⁴. Además, no se hicieron estudios técnicos, ambientales y sociales que justificaran la exclusión de la exploración del requisito de licenciamiento ambiental, simplemente fue una decisión de política de inversión para impulsar el entonces recién expedido Código de Minas⁵.

De acuerdo con la Resolución número 1023 de 2005, las Guías Ambientales son meros documentos técnicos de “*consulta y orientación conceptual y metodológica para apoyar la gestión ambiental de los proyectos, obras o actividades*”; es decir, son instrumentos de autorregulación que no son jurídicamente vinculantes. En ese sentido, hay un vacío de regulación que subsiste desde 2002 y que la Ley 1382 no subsanó⁶. Como lo han

² Los proyectos de exploración que requieran construcción de vías requieren licencia ambiental (artículo 13 Ley 1382), pero esto se debe a que la construcción de vías sí requiere licencia según el Decreto número 2820 de 2010, por lo cual no es la exploración como tal lo que evalúa la autoridad ambiental, sino la construcción vial.

³ El Decreto número 1728 de 2002 eliminó el requisito de licencia ambiental para la fase de exploración minera. Este requisito existía en el artículo 7º numeral 2 del derogado Decreto número 1753 de 1994. Sobre este progresivo debilitamiento de las licencias ambientales, ver Rodríguez (2011).

⁴ Aunque la Guía Minero Ambiental de exploración minera contiene unos estándares ambientales mínimos para la exploración y para la elaboración del Plan de Trabajos y Obras (PTO), estos no son muy rigurosos.

⁵ Rodríguez, Gloria Amparo. 2011. Las licencias ambientales y su proceso de reglamentación en Colombia. Bogotá: Documento de Análisis N° 1, Foro Nacional Ambiental.

⁶ *Ibidem* 20.

¹ Evaluaciones del desempeño ambiental, OCDE. Colombia. 2014. Pág. 46.

propuesto Gloria A. Rodríguez (2011)⁷ y otros, es fundamental volver a considerar la exploración minera como actividad sujeta a licenciamiento. Los argumentos para la exclusión tienen sustento económico –como la necesidad de promover la inversión extranjera o de flexibilizar la regulación de la minería–, pero no son compatibles con los deberes constitucionales de protección del ambiente y con el principio de precaución ambiental.

Entonces, mientras con una licencia el beneficiario de la misma está obligado al cumplimiento de una serie de requisitos de protección ambiental, mitigación, corrección y compensación, con la guía minero-ambiental se establece una mera posibilidad de consulta para la gestión ambiental. A esto se suma que *“como los mineros pueden acceder al título desde la etapa de exploración, es posible que muchos empiecen a explotar sin tramitar la licencia, ni informar a las autoridades”* (Londoño, 2012). En este mismo sentido se propone el requisito de licencia ambiental para la etapa de exploración de hidrocarburos.

El presente proyecto de ley propende justamente a llenar un vacío legal existente en el ordenamiento jurídico colombiano que muchas veces resulta en los conflictos socioambientales; pretende entonces que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá reglamentar el proceso de otorgamiento de licencia ambiental para exploración minera, esto pues es la entidad con la competencia para reglamentar la licencia para exploración minera según las especificidades de esta etapa, que sin duda es diferente a la etapa de explotación.

Conforme a la exposición de motivos del Proyecto de ley original, la importancia de la presente iniciativa con respecto a los daños que se pueden registrar en la etapa de exploración, corresponden a⁸

“La fase de exploración resulta ser la primera etapa en el desarrollo de un proyecto minero. Según el Registro Nacional Minero, esta etapa debe realizarse en un lapso de tres años (con posibilidad de extender a 11 años). Esta etapa conlleva para su desarrollo las siguientes fases⁹:

- Fase I. Exploración Geológica de Superficie. En esta fase se realizan estudios y caracterizaciones geológicas superficiales de una zona determinada y permiten establecer los sectores con las mejores manifestaciones o indicios geológicos que indican la presencia de una sustancia mineralizada y de proponer

los sitios específicos donde la misma sustancia pueda ser evaluada mediante la aplicación de técnicas directas o indirectas.

- Fase II. Exploración Geológica del Sub-suelo. Esta fase busca delimitar el depósito potencialmente económico, con estimativos más específicos de tamaño y contenido mineral, definiendo el verdadero potencial geológico minero del yacimiento.
- Fase III. Evaluación y Modelo Geológico. Con los resultados obtenidos en las fases previas se define el verdadero potencial del yacimiento y se da inicio a la planificación y diseño del Programa de Trabajos y Obras (PTO).
- Fase IV. Programa de Trabajos y Obras. Se realiza el Programa de Trabajos y Obras (PTO). Este PTO deberá presentarse de manera simultánea con el Estudio de Impacto Ambiental, ante las autoridades competentes, y será la base del otorgamiento de la Licencia Ambiental, requisito indispensable para pasar a la siguiente etapa del contrato de concesión: Construcción y montaje.

Teóricamente, en esta fase el objetivo es “desarrollar los trabajos, estudios y obras necesarios para establecer y determinar la existencia y ubicación del mineral o minerales contratados, la geometría del depósito(s) dentro del área concesionada, en cantidad y calidad económicamente explotables, la viabilidad técnica de extraerlos y el impacto que sobre el medio ambiente y el entorno social puedan causar”; busca calcular las reservas de minerales, ubicación y características de los yacimientos, realizar un plan minero, definir métodos de explotación, y la escala y duración de la realización del Proyecto¹⁰.

Se evidencia que no existen normas referentes a la delimitación y devolución de áreas antes de finalizar la fase de exploración, lo cual incluye determinar obras para beneficio, transporte interno, servicios de apoyo y obras ambientales¹¹. Por el contrario, son muchos los países que exigen, mediante normas oficiales, una Evaluación de Impacto Ambiental; esto debido a que esta fase puede tener “impactos profundos” y/o por que las fases siguientes a la exploración “podrían no continuar si la exploración no logra encontrar suficientes cantidades de depósitos de minerales de alto grado”¹².

⁷ *Ibidem* 20.

⁸ *Gaceta del Congreso* número 551 de 2018.

⁹ Agencia Nacional de Minería. (Recuperado 4 julio del 2018) Exploración. En línea: <https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/exploracion.pdf>.

¹⁰ Agencia Nacional de Minería. (Recuperado 4 julio del 2018). Exploración. En línea: <https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/exploracion.pdf>.

¹¹ *Ibidem* 2.

¹² Alianza Mundial de Derecho Ambiental (ELAW). (2010). Guía para Evaluar EIA de Proyectos Mineros. Alianza Mundial de Derecho Ambiental (ELAW). Eugene, USA.

Algunas de las problemáticas que se han evidenciado alrededor de la fase de exploración son:

Construir vías de acceso al área específica (para traer equipos pesados e insumos al área):

Esto, agregado al paso de vehículos, resultan ser fuentes de erosión y/o carga de sedimentos, de hecho esta fase ha sido mencionada como una de las mayores fuentes de erosión y carga de sedimentos¹³.

Los impactos asociados a la sedimentación son variados y en la columna de agua superficial sus impactos pueden verse reflejados a corto o largo plazo; por ejemplo, elevación de material particulado puede producir efectos tóxicos y crónicos en peces (en muchos casos para futuro consumo humano)¹⁴. Además, se evidencian impactos a aguas superficiales, subterráneas y ecosistemas terrestres; “Los minerales asociados con depósitos de sedimentos pueden bajar el pH o la carga de metales en las aguas superficiales y/o producir contaminación persistente de las aguas subterráneas (...) también pueden bajar el pH de suelos al punto de causar la pérdida del hábitat y la vegetación”¹⁵.

- **Contaminación en el aire**

Ocurre en todas las etapas del desarrollo de un Proyecto minero y específicamente se ha resaltado la etapa de exploración; Intervienen la movilización de grandes cantidades de material, maquinaria pesada y equipos industriales. Se menciona que una de las mayores fuentes de contaminación al aire es¹⁶

“El material particulado transportado por el viento como resultado de excavaciones, voladuras, transporte de materiales, erosión eólica (más frecuente en tajos abiertos), polvo fugitivo proveniente de los depósitos de relaves, depósitos, pilas de desechos, caminos. Las emisiones de los gases de escape de fuentes móviles (vehículos, camiones, maquinaria pesada) también contribuyen a aumentar el nivel de material particulado.” (Varias de estas hacen parte de la fase de exploración).

- **“Emisiones gaseosas provenientes de la quema de combustibles en fuentes estacionarias como móviles, voladuras y procesamiento de minerales”**

“Estos contaminantes pueden causar serios efectos en la salud de las personas y en el ambiente. (...) Si bien el grado en que las emisiones de contaminantes de estas fuentes dependen del combustible y las condiciones del equipo, y aun cuando las emisiones de fuentes individuales pueden ser relativamente pequeñas, la cantidad de emisiones en conjunto constituyen materia de preocupación (...).

Las fuentes móviles generan grandes cantidades de material particulado, monóxido de carbono y compuestos orgánicos volátiles que contribuyen significativamente a la formación de ozono a nivel del suelo”¹⁷.

- **Impactos en la vida silvestre**

Parten principalmente de la perturbación, remoción y redistribución de superficie de terreno¹⁸, teniendo en cuenta su influencia sobre la conectividad de áreas naturales en el territorio.

A pesar de las afectaciones señaladas (entre otras), el único estándar que regula la fase de exploración minera es la Guía Ambiental para la Explotación Minera; de hecho, el artículo 81 del Código de Minas obliga a seguir lo que dicta esta guía¹⁹. Esta guía resulta ser el reemplazo de la licencia ambiental (la cual ahora solo es requerida para fase de explotación) y no tiene incidencia jurídica, ya que, según la Resolución número 1023 de 2005 las guías ambientales son para “consulta y orientación conceptual y metodológica para apoyar la gestión ambiental de los proyectos, obras o actividades”²⁰.

Se ha mencionado que “no se hicieron estudios técnicos, ambientales y sociales que justificaran la exclusión de la exploración del requisito de licenciamiento ambiental, simplemente fue una decisión de política de inversión para impulsar el entonces recién expedido Código de Minas”; de hecho, en varias ocasiones se ha señalado la necesidad de considerar la exploración minera como sujeta a licencia ambiental”²¹.

Por las razones expuestas anteriormente, vemos la necesidad de reglamentar la licencia de exploración minera, ya que en caso de no reglamentarla, el escenario futuro para la minería

¹³ *Ibidem* 4.

¹⁴ Alianza Mundial de Derecho Ambiental (ELAW). (2010). Guía para Evaluar EIA de Proyectos Mineros. Alianza Mundial de Derecho Ambiental (ELAW). Eugene, USA.

¹⁵ MInEO Consortium (2000). “Review of potential environmental and social impact of mining” <http://www2.brgm.fr/mineo/Userneed/IMPACTS.pdf>.

¹⁶ Alianza Mundial de Derecho Ambiental (ELAW). (2010). Guía para Evaluar EIA de Proyectos Mineros. Alianza Mundial de Derecho Ambiental (ELAW). Eugene, USA.

¹⁷ Alianza Mundial de Derecho Ambiental (ELAW). (2010). Guía Para Evaluar EIA de Proyectos Mineros. Alianza Mundial de Derecho Ambiental (ELAW). Eugene, USA.

¹⁸ Alianza Mundial de Derecho Ambiental (ELAW). (2010). Guía Para Evaluar EIA de Proyectos Mineros. Alianza Mundial de Derecho Ambiental (ELAW). Eugene, USA.

¹⁹ Rubiano, S. (2012). La regulación ambiental y social de la minería en Colombia: Comentarios al proyecto de ley de reforma al Código de Minas. Políticas públicas. Foro Nacional Ambiental.

²⁰ *Ibidem* 11.

²¹ *Ibidem* 11.

consistirá en una locomotora que siga dejando impactos inmensos sobre la biodiversidad y sociedad en el país.

5. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley original consta de tres (3) artículos.

En el primer artículo se pretende modificar el numeral 2° del artículo 52 de la Ley 99 de 1993, adicionando la expresión “exploración minera”, en el entendido de que en adelante las licencias ambientales que se expidan no serán a partir de la ejecución de proyectos, sino desde la misma exploración.

De otra parte, este artículo propone adicionar dos párrafos nuevos al artículo 52 de la Ley 99 de 1993, en los que se indica que la licencia de exploración únicamente aplicará para los contratos que se suscriban a partir de la entrada en vigencia de la ley y que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en los seis meses siguientes a partir de la entrada en vigencia de la ley, deberá reglamentarla.

El artículo 2° del proyecto de ley establece los lineamientos generales que deberá contener el estudio de impacto ambiental que se deberá realizar en el marco de la exploración minera e indica que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expedirá los términos de referencia para la elaboración del mismo.

Por último, el tercer artículo trata sobre la vigencia y derogatorias.

6. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

Conforme a lo expuesto en los apartados 1 y 4 de la presente ponencia, los ponentes consideramos de gran importancia la incorporación al sistema legal colombiano del requisito de licencias ambientales para la etapa de la exploración minera dado el impacto ambiental que se puede generar durante esta etapa y de la eliminación del requisito de esta licencia a través de diferentes modificaciones a lo largo del tiempo.

Sin embargo, para la elaboración de esta ponencia, la honorable Senadora Sandra Liliana

Ortiz Nova, el pasado 16 de agosto solicitó por escrito concepto institucional al Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Ministra de Minas y Energía y a la Directora de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), de los cuales únicamente recibimos respuesta de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) el pasado 28 de agosto y las otras dos instituciones no allegaron comunicación alguna.

Con respecto al texto del articulado, la ANLA concluyó:

“Se considera que con la expedición y sanción de esta Ley que a la fecha se encuentra en trámite de proyecto, se podría efectuar un control más eficiente sobre la actividad minera del país, ya que se realizaría su evaluación y seguimiento en cada etapa del proceso productivo, el cual sería más eficiente. Actualmente, una persona que esté realizando actividades de exploración, fácilmente podría efectuar su respectiva explotación, mientras tramita la obtención de la respectiva licencia ambiental para su aprovechamiento.

Para su trámite se debe tener en cuenta que, aunque esta actividad de explotación ya se encontraba establecida en la Ley 99 de 1993, pero que en atención a la Ley 685 de 2001 fue eliminada limitando la actividad solamente a la etapa de explotación minera, al momento de expedir la Ley o modificar el Decreto número 1076 de 2015, también se debe reformar el Código Minero para restablecer este instrumento ambiental, en donde se podría incluir de una vez las normas de transición, para aplicación de estas²²”.

Con respecto a la anterior conclusión de la ANLA, los ponentes consideran que al aprobarse esta iniciativa, automáticamente se estaría modificando la normatividad anterior, incluyendo el Código Minero.

7. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Las modificaciones propuestas tienen como fin mejorar la redacción y trámite legislativo del proyecto de ley. De acuerdo a lo anterior, sugerimos realizar las siguientes modificaciones de la manera que se detalla a continuación:

TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN QUINTA DE SENADO	EXPLICACIÓN DE MODIFICACIONES
<i>Por la cual se crea la licencia ambiental para exploración minera y se dictan otras disposiciones.</i>	<i>Por la cual se crea la licencia ambiental para exploración minera y se dictan otras disposiciones.</i>	
Artículo 1°. Modifíquese el numeral segundo del artículo 52 de la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:	Artículo 1°. Modifíquese el numeral segundo del artículo 52 de la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:	Por técnica legislativa se considera que la modificación al numeral 2 del artículo 52 se debe diferenciar de la adición de los dos párrafos propuestos.

²² Concepto 2018018874-3-001 del 28 de agosto de 2018 de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.


<p>TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY</p>	<p>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN QUINTA DE SENADO</p>	<p>EXPLICACIÓN DE MODIFICACIONES</p>
<p>2. <u>Exploración minera y ejecución de proyectos de gran minería.</u> <u>Parágrafo 1°. La licencia de exploración minera contenida en el numeral 2 del artículo 52 de la Ley 99 de 1993 solo aplicará para los contratos que se suscriban a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</u> <u>Parágrafo 2°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá reglamentar en un término de seis (6) meses el proceso de otorgamiento de licencia ambiental para exploración minera a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</u></p>	<p>2. <u>Exploración minera y ejecución de proyectos de gran minería.</u></p>	
	<p><u>Artículo 2°. Adiciónense los siguientes parágrafos al artículo 52 de la Ley 99 de 1993:</u> <u>Parágrafo 4°. La licencia de exploración minera contenida en el numeral 2 del artículo 52 de la Ley 99 de 1993 solo aplicará para los contratos que se suscriban a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</u> <u>Parágrafo 5°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá reglamentar en un término de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el proceso de otorgamiento de licencia ambiental para exploración minera.</u></p>	<p>Por técnica legislativa se considera que la modificación al numeral 2 del artículo 52 se debe diferenciar de la adición de los dos parágrafos propuestos. Por lo tanto, en este artículo nuevo se adicionan los parágrafos a los que hacía referencia el artículo 1° del proyecto original con su respectiva nueva numeración conforme al actual artículo 52 de la Ley 99 de 1993. Los ponentes consideran con respecto a lo establecido en el parágrafo 2° que los 6 meses establecidos son un tiempo prudente para reglamentación del proceso de otorgamiento de licencia ambiental para exploración minera.</p>
<p><u>Artículo 2°. Adiciónese el artículo 57-A a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:</u> <u>Artículo 57-A. Del estudio de impacto ambiental para la exploración minera.</u> El estudio de impacto ambiental para la exploración minera contendrá la información sobre la localización del proyecto, la descripción de las actividades para cuya ejecución se solicita la licencia y la evaluación de los impactos que puedan producirse. <u>El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expedirá los términos de referencia para la elaboración del estudio de impacto ambiental que se debe presentar para la obtención de la licencia ambiental de exploración minera.</u></p>	<p><u>Artículo 3°. Adiciónese un parágrafo al artículo 57 a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:</u> <u>Parágrafo.</u> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en un término de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, expedirá los términos de referencia para la elaboración del estudio de impacto ambiental que se debe presentar para la obtención de la licencia ambiental de exploración minera.</p>	<p>Considerando las observaciones de la ANLA, los ponentes consideran que con lo ya establecido en el artículo 57 de la Ley 99 de 1993, se incorpora lo propuesto en el primer inciso de este artículo, por lo tanto se propone su eliminación. De otra parte, se propone la adición de un parágrafo al artículo 57 donde se establezca que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en un término de seis meses a partir de la expedición de la ley, expida los términos de referencia para la elaboración del estudio de impacto ambiental que se debe presentar para la obtención de la licencia ambiental de exploración.</p>
<p><u>Artículo 3°. Vigencia y derogatorias.</u> La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.</p>	<p><u>Artículo 4°. Vigencia y Derogatorias.</u> La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.</p>	


8. PROPOSICIÓN CON QUE TERMINA EL INFORME DE PONENCIA

PROPOSICIÓN

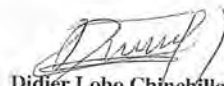
Por las anteriores consideraciones, solicitamos a los honorables Senadores de la Comisión Quinta del Senado de la República dar primer debate **Proyecto de ley número 38 de 2018 Senado**, “*por la cual se crea la licencia ambiental para exploración minera y se dictan otras disposiciones*”.


Cordialmente,



Sandra Ortiz
Senadora de la República
Coordinadora ponente


Miguel Ángel Barreto
Senador de la República
Ponente

Carlos Felipe Mejía
Senador de la República
Ponente


Didier Lobo Chinchilla
Senador de la República
Ponente

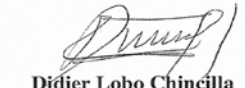

Sandra Ortiz
Senadora de la República
Coordinadora ponente


Miguel Ángel Barreto
Senador de la República
Ponente


Maritza Martínez
Senadora de la República
Ponente


Guillermo García Realpe
Senador de la República
Ponente

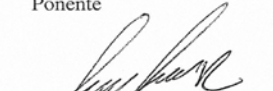
Carlos Felipe Mejía
Senador de la República
Ponente


Didier Lobo Chinchilla
Senador de la República
Ponente



Jorge Enrique Robledo
Senador de la República
Ponente


Eduardo Emilio Pacheco
Senador de la República
Ponente


Maritza Martínez
Senadora de la República
Ponente


Guillermo García Realpe
Senador de la República
Ponente


Pablo Catatumbo
Senador de la República
Ponente


Jorge Enrique Robledo
Senador de la República
Ponente


Eduardo Emilio Pacheco
Senador de la República
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 38 DE 2018 SENADO

por la cual se crea la licencia ambiental para exploración minera y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el numeral segundo del artículo 52 de la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

2. Exploración minera y ejecución de proyectos de gran minería.

Artículo 2°. Adiciónense los siguientes párrafos al artículo 52 de la Ley 99 de 1993:

Parágrafo 4°. La licencia de exploración minera contenida en el numeral 2 del artículo 52 de la Ley 99 de 1993 solo aplicará para los contratos que se suscriban a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo 5°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá reglamentar en un término de seis (6) meses, a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el proceso


de otorgamiento de licencia ambiental para exploración minera.


Artículo 3°. Adiciónese un párrafo al artículo 57 a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

Parágrafo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en un término de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, expedirá los términos de referencia para la elaboración del estudio de impacto ambiental que se debe presentar para la obtención de la licencia ambiental de exploración minera.

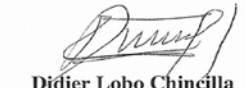
Artículo 4°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.

Cordialmente,

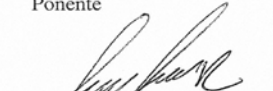

Sandra Ortiz
Senadora de la República
Coordinadora ponente



Miguel Ángel Barreto
Senador de la República
Ponente


Carlos Felipe Mejía
Senador de la República
Ponente


Didier Lobo Chinchilla
Senador de la República
Ponente


Maritza Martínez
Senadora de la República
Ponente


Guillermo García Realpe
Senador de la República
Ponente


Jorge Enrique Robledo
Senador de la República
Ponente


Eduardo Emilio Pacheco
Senador de la República
Ponente


Pablo Catatumbo
Senador de la República
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 231 DE 2018 CÁMARA, 254 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se crea una nueva unidad monetaria y unidad de cuenta del país, en desarrollo del numeral 13 del artículo 150 de la Constitución Política.

Bogotá, D. C., octubre de 2018

Honorable Senador

RODRIGO VILLALBA MOSQUERA

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Senado de la República

La Ciudad

Referencia. Informe de Ponencia para Primer Debate en Senado del Proyecto de ley número 231 de 2018 Cámara, 254 de 2018 Senado, *por medio*

de la cual se crea una nueva unidad monetaria y unidad de cuenta del país, en desarrollo del numeral 13 del artículo 150 de la Constitución Política.

Distinguido señor Presidente:

Reciban un cordial saludo. Atendiendo la designación que la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de Senado nos hiciera como ponentes, según oficios fechados el catorce (14) de agosto de 2018 y notificado en la misma fecha y, la solicitud de prórroga elevada en oficio fechado del doce (12) de septiembre de 2018; en virtud de las facultades constitucionales y las de la Ley 5ª de 1992 nos permitimos poner a consideración de los honorables Senadores de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, el Informe de Ponencia para Primer Debate en Senado del Proyecto de ley número 231 de 2018 Cámara, 254 de 2018 Senado, *por medio de la cual se crea una nueva unidad monetaria y unidad de cuenta del país, en desarrollo del numeral 13 del artículo 150 de la Constitución Política*, de origen gubernamental, radicado el pasado once (11) de abril de 2018 por el Ministro de Hacienda y Crédito público, doctor Mauricio Cárdenas Santamaría, acompañando como coautores a los honorables Senadores Antonio Guerra de la Espriella y Andrés Felipe García Zuccardi y el Honorable Representante a la Cámara por el departamento del Archipiélago de San Andrés, Santa Catalina y Providencia y publicada en la *Gaceta del Congreso* número 160 de 2018, en los siguientes términos;

I. Antecedentes del proyecto

La Mesa Directiva de la Comisión Tercera Permanente de la Cámara de Representantes designó ponente al Representante a la Cámara Silvio José Carrasquilla Torres, Hernando José Padauí Álvarez, Olga Lucía Velásquez Nieto, Eduardo Crissien Borrero, Lina María Barrera Rueda, Óscar Darío Pérez Pineda y Ciro Alejandro Ramírez Cortés para primer debate de la iniciativa en Cámara, la cual fue aprobada con las modificaciones propuestas por la ponencia mayoritaria, el día ocho (8) de mayo de 2018, después de ser derrotada la ponencia de archivo radicada por la Representante a la Cámara Olga Lucía Velásquez Nieto. Los mismos ponentes fueron quienes presentaron ante la Plenaria de la Cámara el texto aprobado por la Comisión Tercera con modificaciones, y en ese sentido se aprobó en segundo debate de Cámara en sesión Plenaria del veinte (20) de junio de 2018, según como consta en el Acta número 296 de 2018 de dicha corporación.

Fue repartido a la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado, y como ya se anotó fuimos designados como ponentes por la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional.

Por su parte, se debe recordar que esta iniciativa se presentó ante el Congreso de la República por el Gobierno saliente de Juan Manuel Santos Calderón, el cual argumentaba para su presentación que *“el presente proyecto de ley busca aumentar la eficiencia del peso colombiano, por medio de la conversión monetaria, consistente en la eliminación de tres ceros de billetes y monedas”, “[e]l reducir tres ceros a la moneda representa un cambio institucional importante”.*

I. Objetivo del Proyecto:

El proyecto original tiene por objeto atender dos importantes dimensiones: i) la actualización del peso colombiano a estándares internacionales, creando una nueva unidad monetaria y unidad de cuenta del país simplificada, que implica la eliminación de tres ceros a la moneda actual y la utilización de los centavos, y ii) la simplificación del manejo de las cifras.

II. Articulado

El texto del proyecto de ley está compuesto por dieciséis (16) artículos, estructurado en cuatro títulos. Referencia el autor de la iniciativa que el primero, relacionado con la creación de la nueva unidad monetaria y unidad de cuenta en el país, el segundo se refiere al período de transición que se otorgará para que el país se ajuste al cambio, el tercero contiene las disposiciones que deberán aplicarse una vez finalizado el mencionado período de transición y, finalmente, un título con disposiciones generales.

a) Título I. Nueva unidad monetaria y unidad de cuenta del país

Dentro de este título se encuentra la disposición que crea la nueva unidad monetaria y unidad de cuenta en Colombia denominada “Nuevo Peso”, que es equivalente a mil pesos de la actual unidad monetaria y unidad de cuenta del país denominada “Peso” y establece que la nueva unidad se dividirá en centavos.

b) Título II. Período de Transición

Se establece que existirá un período de transición, durante el cual circularán simultáneamente ambas denominaciones (“Peso” y “Nuevo Peso”). Dicho período permitirá emprender los procedimientos necesarios para el cambio en las monedas y billetes que circulan en el país, así como las campañas educativas necesarias para adaptarse al cambio.

c) Título III. Fin del Período de Transición

Una vez finalizado el período de transición, los billetes y monedas metálicas denominados en ¿Pesos? perderán su curso legal y poder liberatorio ilimitado, sin perjuicio del período de transición establecido en el párrafo del artículo 6º del proyecto para las monedas metálicas denominadas en “Pesos”.

d) Título IV. Disposiciones Generales

En primer lugar, se establece que la Junta Directiva del Banco de la República podrá determinar unos plazos más cortos a los establecidos en el período de transición para que algunas denominaciones tengan valor únicamente para ser canjeadas en el Banco de la República o en los establecimientos de crédito.

Se establece que tres años después de finalizado el período de transición, la unidad monetaria y unidad de cuenta volverá a llamarse nuevamente “Peso” y podrán circular en forma simultánea los billetes y monedas de los recién nombrados “Pesos” así como aquellos en “Nuevos Pesos”. Con esto, se asegura que una vez finalizado todo el proceso, es decir, tres años después del período de transición, se regresa nuevamente a la denominación original sin tener que mantener la palabra “Nuevo”.

Asimismo, en este título se establece que la expedición de la ley no tiene ningún efecto sobre las obligaciones contraídas. No autoriza su alteración unilateral, ni exime, ni excusa su incumplimiento.

Adicionalmente, se aclara que la conversión a la nueva unidad monetaria y unidad de cuenta del país será gratuita para el consumidor o usuario, considerando ineficaz cualquier cláusula, pacto o convenio que contravenga dicha disposición.

Finalmente, se otorga al Gobierno nacional y a las demás autoridades competentes, la facultad de reglamentar y coordinar las medidas que aseguren la adecuada y oportuna adopción de la nueva denominación, sin perjuicio de las funciones y facultades del Banco de la República y su Junta Directiva.

III. Justificación

Entre otras razones, refieren los autores de la iniciativa que la conversión monetaria tiene costos asociados, los cuales explicó así:

“Por una parte, está el costo relacionado con el cambio de las monedas y billetes, que el Banco de la República tiene estimado en \$367 mil millones (Cifra calculada teniendo en cuenta la tasa de cambio, precios de materias primas y cantidad de monedas en circulación a marzo de 2018.), asociado principalmente al reemplazo de las monedas metálicas. Teniendo en cuenta que los billetes normalmente tienen una vida promedio de tres años, dependiendo de la denominación, el costo del reemplazo de los mismos quedaría atenuado con el período de transición. Por el contrario, el costo de las monedas sí es significativo, dado que estas tienen una vida útil de entre 15 y 20 años. Dicho, costo en todo caso, corresponde al costo total del reemplazo de las monedas durante los cinco años que dura el proceso completo.”

Los anteriores costos tendrían que incorporarse en el Presupuesto del Banco de la República y en el Marco de Gasto de dicha entidad, así como el costo de la campaña de divulgación.

Ahora bien, una medida de esta envergadura y naturaleza puede causar confusión en las personas al momento de su puesta en marcha. Se tienen previstas campañas de difusión y educación, que le permita a los agentes conocer lo relacionado con el nuevo peso: los billetes, las monedas, períodos de transición, conversión de unidades, redondeo, conversión de activos y pasivos, etc.

Durante el período de transición circularán al mismo tiempo los billetes y monedas actuales y los nuevos, con el propósito de que el cambio se haga de manera progresiva, lo que facilitará la adaptación y el acoplamiento del público al nuevo peso.

*Finalmente, cabe llamar la atención sobre el hecho de que, pese a que en principio, la eliminación de los tres ceros no debería tener efectos económicos importantes, podrían darse algunos fenómenos de corto plazo. La literatura internacional hace referencia al efecto que pueda tener el “redondeo” una vez eliminados los ceros. Más específicamente, una vez en circulación el Nuevo Peso, los agentes podrían, por factores psicológicos y de percepción, elevar el precio de los bienes y servicios que ofrecen en el mercado, lo que podría traducirse en un aumento generalizado en el nivel de precios de la economía. Sin embargo, este repunte de la inflación sería transitorio y los precios terminarían estabilizándose rápidamente, una vez los agentes comprendan y se adapten al Nuevo Peso (Tarhan, S. (2006): *The New Turkish Lira*, www.econ.umn.edu/tarhan.).*

IV. Consideraciones de los Ponentes

Con el fin de analizar la conveniencia de la iniciativa, los ponentes solicitamos a diferentes organizaciones civiles para que se pronunciaran sobre el mismo, para ello se solicitó la prórroga y ampliar el término legislativo para escuchar a la sociedad civil. Así, como Ponentes requerimos a la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (Anif), a la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia, a la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco), a la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (Andi), y al Instituto Nacional de Contadores Públicos (INCP), quienes para la fecha de radicación de la ponencia se abstuvieron de entregar sus comentarios sobre el proyecto.

Una vez estudiada la iniciativa, revisado los antecedentes legislativos, y, particularmente, teniendo en cuenta el cambio de Gobierno, elevamos las siguientes consideraciones para el

conocimiento de los honorables Senadores de la Comisión Tercera de Senado respecto de la misma:

Si bien la eliminación de los tres ceros se ha implementado en otros países, es importante resaltar que esta medida es muy propia de países con hiperinflación, fue el caso de Argentina en 1992 cuya inflación era de 172%, de Brasil en 1994 con una inflación de 2.076%, de Perú en 1991 con una inflación de 410%, de México en 1993 con una inflación de 114% entre otros. En Colombia la inflación está controlada y aunque por diferentes choques económicos la inflación del país se disparó en 2015, no logró ser superior al 7% y con la disipación de dichos choques en el tiempo la inflación ha retornado al rango meta del Banco de la República, tanto así que para agosto de 2018 se ubicaba en 3.1%. Esta es una de las principales razones por las cuales en este momento no ve muy clara la pertinencia del proyecto.

Adicionalmente, es importante resaltar que el país viene atravesando una época difícil, económicamente hablando, derivada de la crisis de los precios del petróleo de 2014. Las altas rentas petroleras fueron despilfarradas por el gobierno anterior y si bien hoy en día la senda de crecimiento está retomando su curso, se hace necesario ser austeros en los gastos del país con el fin de focalizar los recursos en los proyectos más eficientes. El Banco Central tendría que enfrentar cuatro costos principales: 1. Cambiar las planchas actuales de billetes, 2. Modificar los programas de computación para realizar las cuentas con la nueva denominación monetaria. 3. Campañas educativas y 4. La producción de las nuevas monedas y billetes, dejando a los agentes la carga de asumir, el costo de la papelería, los costos menú entre otros. Diferentes estimaciones valoran los costos asociados de este proyecto entre \$400.000 y \$800.000 millones. Invertir esta gran suma de dinero se ve innecesario al observar que la coyuntura económica del país no es similar a la de los países que han adoptado esta medida, además esta cuantiosa inversión es más significativa si se tiene en cuenta que esta cifra puede ser equivalente a las necesidades de presupuesto de las universidades públicas para el 2019 o que con esa misma inversión se puede aumentar la cobertura del programa Adulto Mayor en un 28%. También es importante tener en cuenta que al eliminar los tres ceros, puede generarse un efecto de ajuste de precios, llamado “redondeo”, ya que al implementar los centavos al sistema, muchos agentes económicos acercarán el precio de los productos a valores cerrados, situación que podría provocar un repunte transitorio de la tasa de inflación.

Adicionalmente, es de recalcar que en este momento el país se encuentra inmerso en un proceso de implementación de la nueva familia de billetes, cuyo nivel de inserción apenas alcanza

el 30%, por lo que un nuevo cambio no solo generaría un costo económico sino un alto costo pedagógico para la ciudadanía, la cual en menos de 5 años tendría que adecuarse a 2 cambios en su moneda.

Por otro lado, según el fiscal, otra de las justificaciones para la eliminación de los tres ceros se refiere a la implementación de este mecanismo como una forma de quitarle valor a los dineros que están ocultos y que han sido producto de actividades ilegales. Sin embargo, la demora en la implementación total del cambio de la moneda limita la acción efectiva de este mecanismo para dicho fin, toda vez que en ese lapso de tiempo los criminales pueden tomar medidas que les permita actualizar dichos dineros y mantenerlos vigentes. Respecto a este tema, Fedesarrollo ha manifestado que la eliminación de los tres ceros no es necesaria para cumplir con este propósito, ya que al igual que la Asociación Bancaria, cree que el mejor instrumento está en agilizar el cambio a la nueva familia de billetes que comenzó en 2016 y que a largo plazo genera menores costos.

Proposición

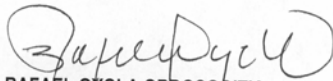
De acuerdo a las consideraciones expuestas, solicitamos a los honorables Senadores de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, **negar en primer debate** el Proyecto de ley número 231 de 2018 Cámara, 254 de 2018 Senado, *por medio de la cual se crea una nueva unidad monetaria y unidad de cuenta del país, en desarrollo del numeral 13 del artículo 150 de la Constitución Política*, conllevando con ello al rechazo y archivo de la iniciativa en los términos del artículo 184 de la Ley 5ª de 1992.

De los honorables Senadores,

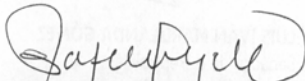
 FERNANDO NICOLÁS ARAUJO RUMIÉ Senador de la República Partido Centro Democrático	 ANDRÉS F. GARCÍA ZUCCARDI Senador de la República Partido Social de la Unidad Nacional
 DAVID ALEJANDRO BARGUIL ASÍS Senador de la República Partido Conservador Colombiano	 LUIS IVÁN MARULANDA GÓMEZ Senador de la República Partido Alianza Verde
 EDGAR ENRIQUE PALACIO MIZRAHI Senador de la República Colombia Justa y Libres	 MAURICIO GÓMEZ AMÍN Senador de la República Partido Liberal Colombiano
 EDGAR DÍAZ CONTRERAS Senador de la República Partido Cambio Radical	 GUSTAVO BOLÍVAR MORENO Senador de la República Coalición Lista de la Decencia

Bogotá, D. C., 10 de octubre de 2018

En la fecha se recibió Ponencia y Texto Propuesto para Primer Debate del Proyecto de ley número 231 de 2018 Cámara, 254 de 2018 Senado, por medio de la cual se crea una nueva Unidad Monetaria y Unidad de cuenta del país, en desarrollo del numeral 13 del artículo 150 de la Constitución Política.


RAFAEL OYOLA ORDOZGOITIA
Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia para primer Debate, consta de seis (06) folios.


RAFAEL OYOLA ORDOZGOITIA
Secretario General
Comisión III – Senado.

CONTENIDO

Gaceta número 850 - Martes, 16 de octubre de 2018
 SENADO DE LA REPÚBLICA
 PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 179 de 2018, por medio del cual se crean normas de buen uso y funcionamiento de redes sociales y sitios web en Colombia.	1
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate de los Proyectos de Acto legislativo número 25 de 2018 Senado, 044 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”; acumulado con el Proyecto número 067 de 2018 Cámara, “por medio de la cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia”.	6
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley 38 de 2018 Senado, “por la cual se crea la licencia ambiental para exploración minera y se dictan otras disposiciones”.	13
Informe de ponencia para primer debate en Senado al Proyecto de ley número 231 de 2018 Cámara, 254 de 2018 Senado, por medio de la cual se crea una nueva unidad monetaria y unidad de cuenta del país, en desarrollo del numeral 13 del artículo 150 de la Constitución Política.	20