



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 648

Bogotá, D. C., martes, 8 de agosto de 2017

EDICIÓN DE 18 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariosenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA
PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO
DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 012
DE 2017 CÁMARA**

*por medio del cual se adopta una reforma política
y electoral que permita la apertura democrática
para la construcción de una paz estable y
duradera.*

Bogotá, D. C., agosto 2 de 2017

Honorable Representante

CARLOS ARTURO CORREA MOJICA

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes.

Congreso de la República.

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia de archivo al **Proyecto de Acto Legislativo número 012 de 2017 Cámara**, por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz estable y duradera.

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, por medio del presente escrito rindo informe de ponencia desfavorable al proyecto de acto legislativo de la referencia.

ANTECEDENTES

La suscripción del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto el pasado 24 de noviembre de 2016, entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, supone un importante desafío para el Congreso en aras de lograr, desde las

competencias del legislativo, una eficaz, diligente y pronta implementación normativa de lo pactado.

Así pues, el Gobierno nacional en desarrollo del punto 2 del acuerdo, y con base en el artículo primero del Acto Legislativo 01 de 2016, presentó a esta Corporación un proyecto de acto legislativo con veintitrés (23) artículos que busca un fortalecimiento de la organización política, la inclusión de nuevas voces al sistema, la promoción de la participación y el incentivo a grupos vulnerados o afectados gravemente por el conflicto para ejercer la política.

No obstante, y reconociendo los esfuerzos del Gobierno para facilitar la implementación adecuada de los acuerdos, una revisión juiciosa del texto presentado por el Gobierno permite identificar varios baches que imposibilitan que esta reforma se adelante en su totalidad mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz. Así pues, en aras de buscar un real fortalecimiento al sistema democrático, propiciar el pluralismo e incentivar la participación, resulta conveniente realizar un estudio más profundo de los mismos mediante una reforma verdaderamente estructural que surta su trámite por las vías legislativas ordinarias, evitando así una reforma coyuntural y meramente circunstancial, a todas luces inconveniente para el futuro político del país.

**OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO
LEGISLATIVO**

Según lo expuesto por el autor de la iniciativa, esta pretende implementar medidas que permitan, en el menor tiempo posible, el cumplimiento del punto dos del acuerdo en temas como la apertura del sistema político, la promoción de la competencia política en igualdad de condiciones, la ampliación de la participación electoral y la

transparencia en los procesos electorales, entre otros. Situaciones estas que a juicio del suscrito ponente no se satisfacen plenamente con el texto radicado.

TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de acto legislativo, de autoría del entonces Ministro del Interior Juan Fernando Cristo Bustos, fue radicado para tramitarse mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz¹, el 17 de mayo de 2017 en la Honorable Cámara de Representantes y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 343 de 2017, correspondiéndole su estudio y trámite a la Comisión Primera Constitucional Permanente.

Así pues, por designación de la Mesa Directiva correspondió a los honorables Representantes Béner León Zambrano Erazo, Heriberto Sanabria Astudillo, Julián Bedoya Pulgarín, Jaime Buenahora Febres, Fernando de la Peña Márquez, Carlos Germán Navas Talero, Angélica Lisbeth Lozano Correa, Telésforo Pedraza Ortega, Álvaro Hernán Prada Artunduaga y Jorge Enrique Roza fungir como ponentes de la iniciativa en primer debate ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

Audiencia Pública

En virtud de las proposiciones presentadas por diferentes actores, entre ellos los honorable Representantes Clara Leticia Rojas, Álvaro Hernán Prada Artunduaga, Miguel Ángel Pinto, Humphrey Roa y la Directora Nacional de la Misión de Observación Electoral, doctora Alejandra Barrios Cabrera; estudiadas y aprobadas en comisión el día martes 26 de julio de los corrientes, se dispuso celebrar audiencia pública para el Proyecto de Acto Legislativo 012 de 2017 Cámara.

Así las cosas, el día martes primero de agosto de 2017, en el recinto de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes se desarrolló la audiencia pública en mención contando con una importante asistencia de los diferentes sectores sociales y políticos del país; a continuación, se resumen algunas de las principales intervenciones:

- **Doctor Juan Carlos Galindo, Registrador Nacional:** Enfatizó en los problemas del sistema electoral colombiano, exaltando los siguientes como los principales motivos de preocupación:

- Financiación ilegal o ilícita: Consideró que es uno de los principales males que aquejan el sistema electoral en el país exaltando la necesidad de tener una reglamentación acorde con las necesidades actuales y proponiendo como posible solución la implementación de un sistema mixto de financiación.
- “Compraventa” de votos: propuso como alternativa un seguimiento preelectoral, electoral y poselectoral.

- Debilidad del Consejo Nacional Electoral: consideró que esta entidad es débil en el ejercicio de sus funciones por no tener autonomía presupuestal y financiera; agregó que un fortalecimiento a esta entidad no se logra con una mera reforma.

- **Doctor Jorge Octavio Ramírez, Presidente del Consejo de Estado:** fundamentó su intervención en cuatro puntos concretos, a saber:

- Carácter excepcional del mecanismo de “vía rápida” o “fast track”: enfatizó que la utilización de este mecanismo debe ser restringida y dentro de los propósitos del acuerdo, precisando que no puede acudirse a este mecanismo especial por fuera de los precisos límites del acuerdo, más aun, teniendo en cuenta los pronunciamientos de la Corte Constitucional al respecto, sobre los requisitos de conexidad para que una materia específica pueda tramitarse por esta vía.

Así las cosas, mencionó que varios de los asuntos que recoge el Proyecto de Acto legislativo 012 de 2017 no son susceptibles de tratarse vía fast track” [ibídem], por ejemplo, temas específicos de presupuesto, pérdida de investidura o relativos a la Rama Judicial.

Hizo hincapié en que, aun cuando algunos cambios se abordaran por vía ordinaria, debe tenerse en cuenta que no toquen aspectos esenciales de la Carta, verbigracia, la separación de poderes, la autonomía e independencia de la Rama Judicial, etc.

- Reforma constitucional o reforma legal: Otra de las preocupaciones del Consejo de Estado se funda en que varias de las modificaciones propuestas en el texto del proyecto no requieren realizarse vía reforma constitucional, pues perfectamente podrían adelantarse vía reforma legal, pues de constitucionalizar todas las materias contenidas en el proyecto se estaría en riesgo de dificultar futuras reformas a determinados temas y se perdería el carácter abstracto de la Constitución, basado en principios y valores.
- Manifestó el desacuerdo con la atribución de funciones jurisdiccionales a órganos administrativos, añadiendo que en el punto 2 del acuerdo no se persigue la reforma del control judicial electoral colombiano.
- Afirmó que el Consejo de Estado es consciente de la necesidad de mejorar el régimen electoral, teniendo en cuenta, por ejemplo, que el Código Electoral es anterior a nuestra Carta Política; así las cosas, recalcó que muchas de estas mejoras pueden hacerse vía legal. Asimismo afirmó que las falencias del Consejo Nacional electoral no radican en su origen, sino en su falta de autonomía administrativa y presupuestal.

¹ Artículo 1° Acto Legislativo 01 de 2016.

- **Doctor Alexander Vega Rocha, Presidente del Consejo Nacional Electoral:** El Magistrado que preside el Consejo Nacional Electoral consideró que “*se sataniza*” a dicha entidad por su origen y destinación, fue enfático en que el Consejo Nacional Electoral requiere un fortalecimiento y un cuerpo técnico de investigación sin que este tenga propiamente funciones de policía judicial. También consideró que otorgar al Presidente de la República la facultad de nombrar a una tercera parte de los magistrados que integran esta Corporación va en contra de la autonomía de la misma, y, en ese sentido, quitar la función electoral al Congreso de la República no contribuye a la mejora o fortalecimiento del Consejo.

A su parecer el proyecto quiere judicializar la autoridad política.

- **Doctor John Sudarsky Rosenbaum, exsenador:** Consideró que las listas cerradas producen ruptura de la relación entre los ciudadanos y la política; asimismo, desde su óptica, el contenido del proyecto hace que el voto en blanco quede inane, por último mencionó que temas como el de pérdida de investidura no están directamente relacionados con el acuerdo; por ende, su trámite no debería surtir por la “*vía rápida*”.

- **Diana Quigua, Casa de la Mujer:** Expuso que los estímulos otorgados en el proyecto en busca de la paridad no son suficientes; añadió que el modelo de listas cerradas desincentiva la participación; indicó que el proyecto omite tomar medidas específicas para evitar hechos violentos contra las mujeres, por lo cual consideró necesario establecer medidas disciplinarias y políticas en la materia.

CONSIDERACIONES GENERALES

La situación política y las particularidades sociales del país, evidencian la necesidad de realizar un examen a fondo de nuestros sistemas e instituciones políticos y electorales con el ánimo de identificar las falencias existentes y corregirlas, adecuándolas a las necesidades actuales del país mediante la implementación de una reforma estructural y bien cimentada, que recoja todos los requerimientos y mejoras necesarias y asegure un adecuado, justo y transparente funcionamiento del sistema político y las dinámicas electorales y participativas.

Así las cosas, una reforma como la indicada no puede hacerse a la ligera, requiere tiempo, análisis y estudio que garanticen su eficacia y perdurabilidad en el tiempo, razón por la cual, desde el punto de vista del suscrito, el PAL 012 de 2017 tal como está estructurado no es suficiente para cubrir las amplísimas carencias y defectos del sistema político y electoral actual y menos cubrir sus expectativas futuras. Esto sumado a la improcedencia de que su trámite se dé vía “*Fast Track*”, teniendo en cuenta que la mayoría de las disposiciones incluidas no cuentan con los criterios o requisitos de conexidad objetiva y estricta

establecidos por la Corte para que proceda el trámite por vía rápida, hace que mi concepto frente al proyecto sea mayoritariamente negativo; a continuación expondré algunas de mis principales inconformidades con el texto el proyecto.

En primera medida, si bien es entendible y justificada la necesidad del Gobierno nacional de lograr una pronta implementación normativa de lo pactado en el acuerdo de paz como garantía de cumplimiento, eficacia y voluntad política, no se puede pasar por alto que el procedimiento legislativo especial para la paz, también conocido como ‘*vía rápida*’ o ‘*Fast Track*’, es una herramienta excepcional y especialísima, cuya aplicación para el trámite de un proyecto de acto legislativo o proyecto de ley depende de unos estrictos requisitos de conexidad fijados por la Corte Constitucional, requisitos estos *sine qua non*, los proyectos pueden tramitarse por vía rápida. Para mayor ilustración, a continuación se extraen algunos apartes de los pronunciamientos del Alto tribunal Constitucional en la materia:

Sentencia C -699 de 2016²

“(…) *el juicio de sustitución del principio de rigidez específica se debe aplicar tomando en consideración que es susceptible de adaptarse a la transición*”.

“(…) *el procedimiento de reforma constitucional, del cual forma parte la disposición acusada, no solo es especial ya que su objeto es la transición hacia la terminación del conflicto, sino además excepcional (solo para implementar el acuerdo) y transitorio (solo por 6 meses, prorrogable por un periodo igual). Esto significa que subsisten los mecanismos permanentes de enmienda constitucional, los cuales no son entonces ni suspendidos ni derogados. Además, implica que el procedimiento solo puede usarse para desarrollar el acuerdo final, y no para introducir reformas desprovistas de conexidad con este último. Finalmente, quiere decir que una vez se agote el término de aplicabilidad del mecanismo especial, las reformas introducidas por este conducto pueden ser a su vez modificadas o derogadas según los procedimientos permanentes de enmienda*”.

Sentencia C-160 de 2017³: Criterios Corte Constitucional sobre FACULTADES EXTRA-ORDINARIAS PARA IMPLEMENTAR EL ACUERDO FINAL.

“*Los límites a la función legislativa temporal del poder ejecutivo se ejercen por medio del control político (artículos 114, 174 y 178 Superiores) y del control jurisdiccional constitucional de carácter formal y material (241-7 Superior).*”

² Corte Constitucional, MP. MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

³ Corte Constitucional, MP. GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

[Debe cumplir] “conexidad objetiva, estricta y suficiente con el referido acuerdo”. En otras palabras: “con los criterios de conexidad estricta, suficiente y necesidad estricta” (subrayas propias)

La conexidad objetiva refiere a la necesidad de que el Gobierno demuestre un vínculo cierto y verificable entre un contenido del Acuerdo Final y la materia del decreto respectivo. La regla fijada en el Acto Legislativo determina que dichos decretos deben servir para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo. Ello quiere decir que son desarrollos del mismo, lo que implica que no pueden regular aspectos diferentes o que rebasen el ámbito de aquellos asuntos imprescindibles para el proceso de implementación. Sobre este último aspecto, se desconocerá la conexidad objetiva cuando la materia regulada, aunque en primer momento se advierta que está vinculada con el Acuerdo Final, termina por regular asuntos que exceden los propósitos de su implementación. (Subrayas propias)

La conexidad estricta, que también puede denominarse como un juicio de finalidad, refiere a la carga argumentativa para el Gobierno, consiste en demostrar que el desarrollo normativo contenido en el decreto responde de manera precisa a un aspecto definido y concreto de Acuerdo. (Subrayas propias)

A juicio de la Sala, esta limitación resulta crucial en términos de preservación del principio de separación de poderes. Como es bien sabido, las materias sobre las cuales versa el Acuerdo Final están vinculadas a diferentes aspectos relativos a (i) el desarrollo agrario integral; (ii) la participación en política, en particular de los integrantes de grupos alzados en armas; (iii) fin del conflicto armado; (iv) el problema de las drogas ilícitas; (v) los derechos de las víctimas; y (vi) la implementación, verificación y refrendación de los acuerdos. Por ende, en virtud de la amplitud de esas materias, una concepción genérica de la habilitación legislativa extraordinaria conllevaría irremediablemente a desconocer la naturaleza estrictamente limitada de la competencia gubernamental de producción legislativa. Asimismo, esta visión amplia significaría un desequilibrio de los poderes públicos a favor del Ejecutivo, quien quedaría investido de una facultad omnímoda para regular los más diversos aspectos de la vida social, en grave perjuicio del principio democrático y la separación de poderes.

Así, la valoración de la conexidad estricta supone una labor en dos niveles; primero, el Gobierno deberá identificar cuál es el contenido preciso del Acuerdo que es objeto de implementación y segundo, demostrar que la medida respectiva está vinculada con un dicho contenido. Por ende, se incumplirá esta condición cuando (i) la referencia que haga el Gobierno al Acuerdo no tenga un nivel de precisión, al reseñar a materias genéricas de este; o (ii) no exista un

vínculo verificable entre esta materia precisa y los contenidos del decreto respectivo, de manera que la norma extraordinaria termine regulando asuntos diferentes a los del Acuerdo Final, los cuales deben ser en toda circunstancia tramitados a través del procedimiento legislativo ordinario.

A su vez, la conexidad suficiente está vinculada al deber del Gobierno de demostrar el grado de estrecha proximidad entre las materias objeto de regulación por parte del decreto respectivo y el contenido preciso del Acuerdo que se pretende implementar. Esto quiere decir que deben concurrir en la motivación del decreto los argumentos que expliquen por qué las normas que contiene son desarrollos del Acuerdo, los cuales deben mostrarse con un poder demostrativo conveniente.

De nuevo, como sucede en el caso de la conexidad estricta, las argumentaciones del Gobierno que sean genéricas o que refieran a relaciones incidentales o indirectas entre el decreto correspondiente y el contenido preciso del Acuerdo, desconocerán la conexidad suficiente e implicarían un ejercicio excesivo de las facultades extraordinarias conferidas por el Acto Legislativo 1 de 2016.

El límite que se deriva del principio de separación de poderes y la vigencia del modelo constitucional democrático es el de necesidad estricta. Como se ha explicado a lo largo de esta sentencia, el carácter limitado de la habilitación legislativa extraordinaria se explica en el origen derivado que tienen las facultades de producción normativa del Presidente. Esta naturaleza se fundamenta, a su vez, en el déficit de deliberación y de representatividad de las minorías políticas que es connatural a la adopción de los decretos con fuerza de ley, pero que se compensa en el debate en el Congreso al conceder la autorización legislativa al Presidente, con precisión y claridad.”

Como se advirtió, la conexidad estricta se refiere a un juicio de finalidad mediante el cual, esta Corporación debe verificar si el Gobierno demuestra cuál es el contenido específico del Acuerdo que es objeto de implementación y cómo la medida que se adopta está vinculada con dicho contenido. A su vez, la conexidad suficiente se refiere a la revisión de la estrecha proximidad entre las materias objeto de regulación y el contenido preciso que se pretende implementar, en este caso, entre el cambio de adscripción de la entidad y los puntos uno y cuatro del Acuerdo Final.”

Así las cosas, el primer tropiezo con que se encuentra el Proyecto de acto legislativo 012 de 2017, es la improcedencia de su trámite a través del procedimiento legislativo especial para la paz, pues como se verá más adelante, el grueso de sus disposiciones carecen de cualquier tipo de conexidad con el acuerdo de paz, situación esta

que puede, incluso, viciar la constitucionalidad del trámite en sede legislativa.

En ese sentido, y citando la intervención realizada en audiencia pública por el Doctor Jorge Octavio Ramírez, Presidente del Consejo de Estado, es importante añadir que “*no quiere decir lo anterior [improcedencia de la ‘vía rápida’ para el proyecto en específico] que si el congreso decide introducir reformas por la vía ordinaria no pueda hacerlo*”, es decir, lo anteriormente expuesto de ninguna manera cercena la facultad del congreso de proponer una reforma política o electoral a través de las vías legislativas ordinarias, por el contrario debe leerse como una invitación para que el legislativo, si se quiere de la mano del Gobierno nacional, replantee una reforma (no necesariamente constitucional) más profunda y estructural que se alimente y enriquezca mediante el debate legislativo ordinario, de manera que sea más incluyente y esté exenta de cualquier reproche constitucional por vicios en el procedimiento.

En línea con lo anterior, para el suscrito Representante a la Cámara, varias de las disposiciones contenidas en el proyecto de acto legislativo *sub examine*, versan sobre temas que pueden desarrollarse perfectamente por vía de reforma legal, pues resulta inconveniente y, por demás, engorroso, elevar a rango constitucional un sinnúmero de especificidades que por su misma naturaleza resultan incompatibles con el espíritu amplio, general y, si se quiere, abstracto que debe tener un texto constitucional.

De manera que, contrario a lo que se piensa, la introducción de ciertas disposiciones en la Carta Política, puede incluso resultar más perjudicial que útil para la aplicabilidad de dichas disposiciones, y lo que es peor, impone serias trabas a una eventual reforma o modificación a futuro; eso sin mencionar el menoscabo que se daría a la esencia de nuestra Constitución que, como se mencionó en precedencia, tiene un carácter general, amplio y abstracto.

Ahora bien, otro de los puntos generales que como ponente me causa preocupación, es el atinente a la ‘facultad eleccionaria’ del Congreso de la República en la designación de funcionarios, preocupación esta que va en doble vía, pues no solo cercena funciones al constituyente derivado, sino que también niega derechos al constituyente primario, en la medida en que despoja de toda legitimidad o respaldo popular indirecto la designación de los Magistrados del Consejo Nacional Electoral.

Si bien es cierto que en el marco de todo proceso de transición los Estados deben adoptar una serie de mecanismos *sui generis* para posibilitar la adecuada implementación de lo acordado, resulta imperativo tener en cuenta que, la adopción de estas medidas *sui generis*, no son fundamento suficiente para que el andamiaje jurídico y la institucionalidad, sean desconocidos

o reemplazados de forma ilegítima; tal y como puede ocurrir con algunas de las disposiciones de este proyecto de acto legislativo.

Así las cosas, en el caso específico de la elección de los Magistrados el Consejo Nacional Electoral, no resulta adecuado despojar de sus facultades nominadoras al órgano que naturalmente está llamado a representar a todas las fuerzas políticas del país, como lo es el Congreso de la República, para, en su lugar, trasladar esa potestad a un grupo reducido de funcionarios cuyo origen político es innegable.

En suma, como se expuso en precedencia, son muchos los puntos que ameritan un estudio más profundo y estructurado, en un plano diferente al del procedimiento legislativo especial para la paz, por ende, en el siguiente acápite expondré, al menos someramente, mis principales inconformidades con el articulado propuesto.

COMENTARIOS AL ARTICULADO

Frente al **artículo primero**, sea lo primero indicar que este no desarrolla de ninguna manera el contenido del punto 2 del Acuerdo Final de Paz, observándose que introduce reformas carentes de conexidad objetiva y estricta con el contenido del acuerdo, dado que no demuestran un vínculo cierto y verificable con el mismo, así las cosas, excedería las competencias del Congreso surtir su trámite vía “Procedimiento Legislativo Especial para la Paz” por los motivos expuestos en líneas anteriores.

De igual forma, las sanciones impuestas, según la literalidad del artículo, lo son en el ejercicio de la función administrativa, por lo cual no es conveniente someter los efectos de este tipo de decisiones a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en ejercicio de su función jurisdiccional, pues se estarían desconociendo los atributos del acto administrativo, muchos de los cuales se desprenden de normas de carácter constitucional, como lo es la presunción de legalidad, vulnerando además principios como el de separación de poderes consagrado en el artículo 113 Superior.

El contenido de este artículo, y consecuentemente del **artículo catorce** de la iniciativa (que fija la competencia contencioso administrativa para conocer del grado jurisdiccional de consulta sobre sanciones electorales de carácter administrativo) no resultan adecuados por razones de orden jurídico y de conveniencia, basadas en el interés común por el fortalecimiento de la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento del buen obrar administrativo, en momentos en que el país afronta el doble reto de consolidar la paz, procurando recuperar la confianza en la gestión pública.

En consonancia con lo anterior y parafraseando a los doctores Fernando Carrillo Flórez y Edgardo Maya Villazón, Procurador General de

la Nación y Contralor General de la República⁴, respectivamente, *“Adoptar normas como las enunciadas, además de innecesario por cuanto no se requieren para el cumplimiento de compromisos internacionales, resulta lesivo de las competencias constitucionales atribuidas a los órganos de control, generando más trámites y congestión judicial, a la vez que mandan un mensaje erróneo a la sociedad, pues con el argumento de defender los derechos políticos terminaría premiándose la participación en procesos electorales, de quienes han sido sancionados por violar la ley y afectar el patrimonio público”*.

Así pues, el contenido de estos artículos es sumamente inconveniente para el ordenamiento jurídico concretamente por la simbiosis generada entre una autoridad administrativa y una judicial, que de ninguna manera puede acomodarse al principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público, pues lo que se hace es supeditar la validez del ejercicio de la función administrativa a la función jurisdiccional, lo cual incluso imposibilita cuestionar la legalidad de dicho acto a través de los medios de control establecidos en el Contencioso Administrativo, bajo la premisa de que fue validado mediante el ya referido grado jurisdiccional de consulta.

Artículos como el **segundo** de la iniciativa, a juicio de quien escribe, carecen de cualquier relevancia constitucional, pues no se advierte el beneficio, valga decir que tampoco menoscabo, en que en la Constitución figure expresamente norma con este contenido. Bien pudiera fácilmente proferirse una ley que desarrolle más a fondo la materia, pues según las consideraciones ya mencionadas, no es estrictamente necesario elevar la posibilidad de utilizar medios digitales en los mecanismos de participación ciudadana a rango constitucional; máxime cuando no es necesaria disposición expresa al respecto, menos aun de carácter constitucional, para que sea viable o proscrito emplear medios digitales que dinamicen y contribuyan a las manifestaciones populares, entre ellas los mecanismos de participación ciudadana.

Frente al **artículo tercero** del proyecto de acto legislativo, nuevamente no se observa una conexión clara entre su contenido y el acuerdo de paz, por lo cual, el tema puede tratarse a través de una reforma política ordinaria.

Con este artículo se eliminan las consultas populares para la toma de decisiones o acogencia de candidatos de los partidos o movimientos políticos sin que se observe relación directa con la implementación de los acuerdos. Sobre este punto hay que decir que, si se propone que las consultas ahora solo sean internas o interpartidistas de afiliados, y a la par se propone más adelante en el articulado la implementación de listas cerradas, se

estaría en riesgo de imponer la “ley del cacicazgo” dentro de los partidos y movimientos reduciendo la actividad política simplemente a militar o afiliarse, lo cual va en contravía de lo acordado en el Teatro Colón pues el Acuerdo de Paz busca ampliar la participación política, y aquí se está restringiendo.

El **artículo cuarto**, por su parte, resulta ambiguo en demasía, particularmente lo expresado en el literal b) de numeral 1 que da a entender que con un afiliado en cada departamento, o lo que es peor, con número nimio de afiliados en las zonas con mayor potencial electoral los movimientos políticos podrían postular listas y candidatos a elecciones en la circunscripción nacional, lo cual resulta demasiado laxo en relación a otros requisitos establecidos por el mismo y otros artículos del proyecto.

Ahora bien, el artículo bajo estudio hace una diferenciación expresa entre el tratamiento que debe dar el legislador en la reglamentación de la adquisición progresiva de derechos entre partidos y movimientos políticos, situación esta que resquebraja la igualdad como valor constitucional supremo y rompe el principio pluralista en que se funda nuestra Carta Política, concediendo más y mejores beneficios a las agrupaciones mayoritarias, lo cual va en evidente contravía del concepto de democracia manejado en nuestro país.

Lo anterior no debe analizarse a la ligera, pues, incluso, podríamos estar frente a una sustitución de la Constitución en el entendido de que esta ha propugnado determinadamente por la igualdad, siendo esta también aplicable a los actores políticos.

De igual forma, es importante hacer referencia al parágrafo 1° del artículo 4°, el cual, si bien está ajustado al acuerdo de paz, hace una referencia específica a un actor determinado, a saber, las FARC-EP, situación que, por técnica legislativa y respeto al carácter abstracto de la Constitución no resulta conveniente en la medida en que ofrece prerrogativas expresas a dicho grupo, lo cual genera animadversiones de la ciudadanía hacia el texto constitucional.

Por último frente al artículo cuarto de la iniciativa, que limita el derecho de postulación de los grupos significativos de ciudadanos, prácticamente forzándolos a convertirse en grupo o partido político para materializar sus intenciones electorales (diferentes a los niveles municipales y distritales), se observa que la medida resulta desproporcionada y abiertamente contraria a la igualdad como principio supremo constitucional. Así pues, lo que el proyecto propone implica una exclusión injustificada de agrupaciones de personas que pueden identificarse con ideales, causas o razones independientes a los conceptos de partidos o movimientos políticos propiamente tales. Sobre este punto vale nuevamente recordar

⁴ En oficio allegado vía electrónica a los ponentes el 2 de agosto de 2017.

que lo que buscan los acuerdos de paz es incentivar la participación política y no restringirla.

En referencia a los contenidos del **artículo séptimo** de la iniciativa, el inciso introducido al artículo 110 Superior respecto a la prohibición de reelección consecutiva para ciertos cargos (entre ellos Senado y Cámara de Representantes) no observa conexión clara o directa con el acuerdo, pues si lo que se busca es transparencia, esta disposición no representa garantía real de la misma en la medida que en la práctica, una disposición de este talante traerá como consecuencia una alternancia o fluctuación de funcionarios entre una corporación y otra, o de congresistas entre una cámara y otra. Visto desde otra óptica también se puede estar ante el riesgo de perder personas con respaldo popular, legitimidad y experiencia en cada corporación, cayendo en riesgo de incluso llegar a desconocer la voluntad popular.

Con relación a los **artículos octavo y noveno** del proyecto, no se observa dentro de la exposición de motivos una justificación suficientemente fundada, ni un argumento, aunque sea somero, para reducir la edad requerida para ser elegido Senador o Representante a la Cámara; no se vislumbra beneficio para la institucionalidad o mejora alguna en el cumplimiento de las funciones del legislador, ni menos menos una contribución efectiva para la consecución de una paz estable y duradera reduciendo el requisito de edad para fungir como parlamentario, de manera que con la pretendida modificación no se crean soluciones sino dudas e inconvenientes que no generan más que inseguridad jurídica, surgiendo suspicacias respecto a por qué no unificar el requisito de edad para acceder a ambas cámaras o si se reduce a 25 o 21 años, ¿Por qué no a 18? o ¿Por qué no se aumenta el requisito?

Así pues, este es un punto que, si bien no resulta oportuno abordar vía “Fast Track”, sí debió por lo menos fundarse en estudios sociológicos, psicológicos o estadísticos que permitan evaluar la idoneidad, referente a edad y experiencia, para ocupar determinadas dignidades.

Respecto al proceso de pérdida de investidura, traído a colación por el contenido del **artículo décimo** de la iniciativa, cabe recordar el carácter de procedimiento disciplinario judicial para los congresistas que tiene esta figura, el cual no mantiene una relación directa con el régimen electoral y por tanto su regulación no fue objeto de estudio en el Acuerdo Final, motivo por el cual carece de todo tipo de conexidad para tramitarse por la vía rápida; sin embargo, es de reconocer, que dicha figura y su aplicabilidad sí requieren una modificación vía ordinaria, la cual ya se adelanta parcialmente mediante el **Proyecto de ley número 263 de 2017**, por el cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas, se consagra la doble instancia, el término de caducidad, entre otras disposiciones,

el cual ya surtió primer debate en la Comisión Primera y actualmente se encuentra pendiente de segundo debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes.

En similar sentido, los artículos **once, doce y trece** de la propuesta merecen un especial análisis en el procedimiento legislativo ordinario, sin embargo, por la ya referida falta de conexidad me referiré únicamente a la modificación introducida por el artículo trece, referente a la competencia para conocer en los procesos de pérdida de investidura, la cual, como ya se mencionó es objeto de regulación mediante el Proyecto de ley número 263 de 2017 y difiere del contenido propuesto en este proyecto de acto legislativo, siendo, según el parecer del suscrito representante, más completo y estructurado el contenido del proyecto de ley en mención al respecto.

Como se mencionó en líneas anteriores, respecto del **artículo catorce**, este no cumple con los requisitos de conexidad fijados por la Corte, además limita el alcance de la acción de nulidad electoral, incluso parece revocarla, es decir, elimina el control judicial frente a actos administrativos de contenido electoral y quita la competencia al Consejo de Estado para conocer de la acción de nulidad electoral, vulnerando una vez más el principio de separación de poderes y el sistema de pesos y contrapesos.

Frente al contenido del propuesto **artículo dieciséis**, a juicio del suscrito, la imposición de las listas cerradas cercena los derechos superiores a la participación y de contera a la representatividad, además confunde al elector en el momento de sufragar. La modificación propuesta en este artículo no amplía los canales democráticos, sino que los reduce, no siendo este el objeto del punto dos del acuerdo final de paz.

Asimismo, el punto atinente a las coaliciones merece observancia y desarrollo especial, en aras de que no pierda su carácter de garantía para los partidos minoritarios.

Con relación a lo preceptuado en el **artículo diecisiete** del proyecto, ya en las consideraciones generales de este documento manifesté mi inconformidad con el cercenamiento de la facultad del Congreso, como la más clara y directa representación de las fuerzas políticas obrantes en país, para elegir a los magistrados del Consejo Nacional Electoral (Consejo Electoral Colombiano en el texto de la iniciativa). Adicional a lo anterior, el texto del artículo propone dar connotación jurisdiccional y fuerza de cosa juzgada a las decisiones del Consejo Electoral Colombiano (CEC), al indicar que los magistrados ejercerán determinadas funciones judiciales, lo cual se traduce en que tendrán la posibilidad de imponer límites, a todas luces desbordados, al ejercicio de un derecho constitucionalmente amparado (artículo 40 Superior) lo cual es reprochable al venir de una autoridad de naturaleza

eminente administrativa, desconociendo, entre otros, nuevamente el principio de separación de poderes.

Referente a las reglas para la elección de dichos magistrados, como se mencionó arriba, estas se observan peligrosamente politizadas al dar la oportunidad al presidente y a los magistrados de 3 de las altas cortes de elegir la totalidad de los magistrados del CEC; adicionalmente, en ningún aparte de la exposición de motivos se observa la necesidad o conveniencia, ni las reglas para el nombramiento escalonado en el tiempo de los mismos (numeral 1).

Concluyo lo anterior trayendo a colación lo expresado por el doctor Alexander Vega Rocha, Presidente del Consejo Nacional Electoral, quien manifestó en audiencia pública, que los problemas de la entidad que preside no radican en su origen político actual, sino más bien, en su falta de autonomía presupuestal y administrativa, por lo cual, dichas falencias, entre otros medios, podrían subsanarse con la parte inicial del artículo 18 de esta iniciativa.

Con relación al **artículo dieciocho**, me generan especial inquietud los numerales 8, 11, 13, 14 y su connotación jurisdiccional pues esa “fuerza de cosa juzgada” expresa en estos apartes en referencia a decisiones del CEC resquebraja el equilibrio de poderes, e incluso vacía de competencia a la Sección 5ª del Consejo de Estado, reubicando sus funciones en un órgano de carácter puramente administrativo. Sobre este punto es de recordar que no es dable que se expidan actos por parte de una autoridad administrativa, sin que exista la posibilidad de ejercer control jurisdiccional sobre los mismos.

Así pues, como se aprecia en el numeral 13 del artículo se convierte al CEC en juez y parte de sus propias actuaciones lo cual no es garantía de transparencia.

De otro lado, la utilización del término “policía judicial” en el numeral 17 se presta para equívocos respecto del alcance funcional de un eventual cuerpo técnico de investigación al dentro del CEC, pues de la literalidad del artículo se colige que este cuerpo de investigación electoral tendrá las mismas facultades que otras autoridades, de manera que es importante que las, a mi juicio, mal llamadas “facultades de policía judicial” en cabeza del CEC se limiten de manera expresa a casos meramente administrativos.

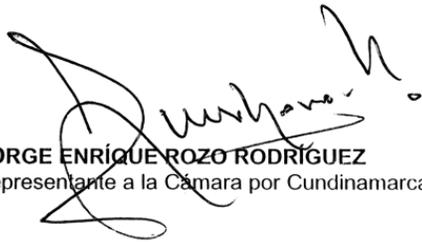
Con relación al **artículo veinte** de la iniciativa de reforma debe decirse que la disposición de este artículo no guarda relación con el resto del texto propuesto ya que se encarga de regular el trámite legislativo en lo referido al debate de Presupuesto de Rentas y Ley de apropiaciones, lo cual no tiene conexión alguna con la reforma política y electoral para la construcción de una paz estable y duradera y por consiguiente tampoco tiene relación clara con contenido del acuerdo final de paz.

Por su parte frente al contenido del **artículo veintidós** no se advierte ningún beneficio ni cambio estructural con la modificación en el nombre del actual Consejo Nacional Electoral a Consejo Electoral Colombiano; esta medida resulta superflua e inoficiosa, pues acarrea un impacto fiscal innecesario en lo relacionado con papelería, diseños web de la entidad, etc.

Finalmente, debe señalarse que los reparos y observaciones hechos al Proyecto de Acto Legislativo número 012 de 2017, no revisten, desde ningún punto de vista resistencia al cambio o protección de intereses individuales, en tanto que, es evidente la necesidad que tiene el Estado colombiano de adoptar mecanismos que le permitan mejorar y fortalecer su sistema e instituciones político-electorales para llevar a buen término el proceso de paz. No obstante, estas modificaciones deben partir del respeto por los principios de la Carta Política y deben obedecer a un interés de reforma estructural real que propugne una verdadera apertura democrática y participativa llamada a perdurar en el tiempo.

2. Proposición

Con base en las anteriores consideraciones, presento ponencia desfavorable para primer debate y en consecuencia solicito a los miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, se archive el **Proyecto de Acto Legislativo número 012 de 2017 Cámara**, por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz estable y duradera.


JORGE ENRIQUE ROZO RODRÍGUEZ
 Representante a la Cámara por Cundinamarca

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 012 DE 2017 CÁMARA

por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz, estable y duradera.

1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El día diecisiete (17) de mayo del presente año, el autor Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo Busto, radicó ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el **Proyecto de Acto Legislativo número 012 de 2017 Cámara**, por medio del cual se adopta una reforma política y

electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz, estable y duradera.

La iniciativa fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 343 de 2017 del Congreso de la República.

Por instrucciones de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dentro del marco del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz establecido en el Acto Legislativo número 01 de 2016 y con base en lo establecido por el artículo 150 del Reglamento Interno, mediante Oficio número C.P.C.P 3.1-1215-2017 de fecha 7 de junio de 2017, se designó como ponentes a Béner León Zambrano Eraso -C, Heriberto Sanabria Astudillo-C, Telésforo Pedraza Ortega, Jaime Buenahora Febres, Jorge Enrique Rozo Rodríguez, Julián Bedoya Pulgarín, Angélica Lozano Correa, Fernando de la Peña Márquez, Carlos Germán Navas Talero y el suscrito.

2. SOLICITUD DE AUDIENCIA PÚBLICA

El día 8 de junio del presente año, solicité ante la Comisión Primera de Cámara de Representantes audiencia pública, para escuchar los diferentes sectores académicos e institucionales, mi solicitud fue acumulada con dos solicitudes más con el mismo requerimiento de audiencia pública. Esta se llevó a cabo el día 1 de agosto del presente. Entre algunas intervenciones se manifestaron de la siguiente manera:

1. Juan Carlos Galindo Vácha - Registrador Nacional del Estado Civil

- La financiación: debe existir un trabajo en armonía de todas las instituciones para combatir los casos de corrupción en la financiación.
- La compraventa de votos es un mal de difícil ataque, se debe empezar a combatir.
- Se debe fortalecer el sistema electoral, no solo a través de reforma constitucional, sino que los funcionarios cumplan a cabalidad con las funciones y roles constitucionales que la Carta ha mandado.

2. Diana Quigua – Corporación Casa de la Mujer

- Debe existir más acceso para la mujer a cargos de elección popular.
- Se necesita igualdad, en los mecanismos democráticos de participación ciudadana.
- Es necesario crear el Comité de medidas preventivas para comportamientos de violencia política y discriminación contra las mujeres.

3. José Manuel Abuchuaga – Abogado

- No se tiene en cuenta en este proyecto a las comunidades indígenas.
- En el Departamento de la Guajira, no hay apertura electoral, no hay curules.

4. Jorge Octavio Ramírez – Presidente Consejo de Estado

- Mal uso del *Fast Track*, en este proyecto no hay Conexidad objetiva, juicio de Finalidad y conexidad suficiente.
- Este proyecto trae reformas constitucionales y legales.
- La concentración de poderes en un solo órgano ha llevado a declarar inexecutable varias normas.

5. Clara López

- Se necesitan coaliciones para que sectores minoritarios se puedan agrupar,
- Listas cerradas, hasta cuando se establezca transparencia en los partidos.

6. Alexander Vega Rocha – Presidente Consejo Nacional Electoral

- Cuestionamiento artículo 1° del proyecto presentado ¿a quién le conviene suprimir funciones que inhabilitan a los corruptos?
- La pérdida de investidura no tiene caducidad del tiempo.
- Están quitando funciones al Congreso de la República, de elegir a sus consejeros.
- No conviene una postulación de magistrados por parte del Presidente de la República.

3. OBJETO DE LA INICIATIVA

El Gobierno nacional con su iniciativa pretende reformar la Constitución Política, alterando varios artículos, para lograr desarrollar el punto 2 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, respecto a la “apertura democrática para la construcción de la paz”. En virtud de esto, busca tramitar vía *Fast Track*, una Reforma Electoral y Política.

4. ESTUDIO GENERAL SOBRE EL ACTO LEGISLATIVO

Mediante el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado entre el Gobierno y las FARC, el 24 de noviembre de 2016, en el Teatro Colón, y ratificado por las mayorías en el Congreso, consagró entre otras en su punto número 2 la participación política de las FARC, el estatuto de la oposición, la ampliación democrática, medidas para promover el acceso al sistema político, la reforma del régimen y de la organización electoral. Para esta última en el punto 2.3.4 creó una Misión Electoral Especial.

Esta nueva Misión se conformó por 6 integrantes: Alejandra Barrios, directora de la Misión de Observación Electoral (MOE); Elisabeth Ungar, ex directora de Transparencia por Colombia; Alberto Yepes, magistrado del Consejo de Estado; Jorge Guzmán, especialista electoral de la Organización de las Naciones Unidas; Juan Carlos Rodríguez, profesor de la Universidad de los Andes; y un integrante internacional, Salvador Romero Ballivián, ex presidente de la Corte Nacional Electoral de Bolivia. El Magistrado

Armando Novoa, del Consejo Nacional Electoral (CNE) no asumió el encargo de pertenecer a esta Misión.

La Misión Electoral Especial (MEE), sería autónoma e independiente del Gobierno y de las FARC, de carácter consultivo, su función era presentar unas propuestas para reformar el sistema electoral en Colombia en aras de garantizar la inclusión de movimientos y partidos políticos, y la transparencia.

Memoria Histórica Electoral¹

Antes de la Constitución de 1853, las exigencias para ejercer el voto radicaban bajo la premisa de ser solo ciudadano, el hombre libre mayor de 21 años, que tuviera patrimonio ubicado en el territorio por un valor mayor de trescientos pesos o más, o tener una renta anual por lo menos de ciento cincuenta pesos. Los esclavos no podían ejercer el voto.

Luego de la Carta de 1853 se abolió la esclavitud y se declaró con derecho al voto a todos los hombres nacidos en el territorio que estuvieran casados y que contaran con la mayoría de edad. Se estableció la votación popular para los cargos públicos y se crea el voto directo y secreto para elegir al Presidente y al Vicepresidente de la República, a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, al Procurador General de la Nación, a los Gobernadores, Senadores y Representantes.

La elección del primer Presidente de la República, fue en 1856 donde el ganador fue el conservador Mariano Ospina Rodríguez. Luego en el año 1858 se creó una nueva Constitución con la participación de liberales y conservadores. Los años siguientes se ven manchados por la guerra, lo que produce en el año 1863, una nueva Constitución, donde cada Estado federal tenía libertad para establecer sus leyes.

En 1886 con la nueva Constitución de ideología conservadora y centralista, se estableció como ciudadanos a los hombres colombianos mayores de veintiún años, con profesión u oficio lícito y legítimo, debían saber leer y escribir y tener ingresos anuales superiores a cierto porcentaje o propiedades. Las elecciones eran indirectas para Presidente de la República y Senadores, y directas para Concejales municipales, Diputados a las Asambleas Departamentales y Representantes a la Cámara.

En el año 1910 se reforma la Constitución y el Presidente de la República se elige de forma directa. En 1936 es implantado el sufragio universal para todos los hombres, la elección indirecta de Senadores sigue hasta el año de 1945.

Con el plebiscito del año 1957, a las mujeres, por primera vez, se les reconocen derechos electorales; ejerciendo el derecho al sufragio hombres y mujeres mayores de veintiún años. En 1975, el Presidente Alfonso López Michelsen, a

través de una reforma mermó la edad del derecho al sufragio, a los dieciocho años.

En 1986 se estableció la elección popular de Alcaldes y Gobernadores.

Contexto nacional

Pese a los esfuerzos del Estado por brindar un sistema nacional confiable, responsable y transparente, ha sido un talón de Aquiles para el Gobierno establecer unas verdaderas pautas democráticas que garanticen la transparencia y la eficacia en las diferentes elecciones populares que se llevan a cabo en el país.

Últimamente hasta el Presidente de la República ha estado involucrado en temas de financiación indebida, y cada día son más los casos que salen a luz pública de corrupción.

Para las elecciones regionales del año 2015, la Misión de Observación Electoral (MOE), había recibido antes del 25 de octubre de 2015, 419 reportes sobre posible compra de votos y constreñimiento al elector en 27 departamentos.

Se conoció que los votos se compraban por 150.000 pesos, hasta pagos de hospedajes se realiza en las elecciones si se llega a requerir. “el delegado del MOE en Bolívar, manifestó que los candidatos compran al líder, les prometen un contrato y les dan un anticipo para comprar los sufragios. A las personas que van a votar les dan un anticipo de 5.000 o 10.000 pesos, y el día de la votación, el resto, 120.000 o 150.000 pesos por persona que vote por un ‘combo’ de candidatos: alcaldía, gobernación, concejo y asamblea. El delegado del MOE, en el Atlántico manifestó que hay municipios que tienen registrados más electores que pobladores, como Juan de Acosta, Piojó, Campo de la Cruz, Puerto Colombia y Suán. En Bolívar un habitante contó que a su casa fueron varios a ofrecerles por los seis posibles votos que había en la casa. De a cien mil por cada voto, otros daban mercados y hasta ventiladores, becas y lavadoras por los seis votos”².

El país enfrenta una significativa cifra de abstencionismo, la cual se vio reflejada en el año 2014, para las elecciones presidenciales, donde el porcentaje de votantes en primera vuelta fue de 40,6% marcando así la abstención en un 60%. En la segunda vuelta la abstención fue de un 52% y solo hubo 48% de participación. De esta manera el Presidente actual solo fue elegido con 7.836.987 votos. Este abstencionismo es el reflejo de la inconformidad de los ciudadanos por el sistema electoral y político que no brinda confianza a los electores.

El sistema electoral y político colombiano se ha venido desarrollando como un negocio de algunos candidatos, donde se compite de manera sucia para ganar las elecciones, personas que utilizan

¹ Banco de la República, Historia Electoral de Colombia.

² <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16410301>

dinero obtenido de forma ilegal y compran los votos de los ciudadanos.

El Gobierno presenta este Acto Legislativo, argumentando que resolverá los problemas electorales actuales, buscando garantizar una igualdad de condiciones para los diferentes partidos y movimientos políticos. Pero la realidad es que el pueblo colombiano necesita una reforma íntegra, donde pueda volver a creer en las instituciones

La manera como se tramita esta Reforma, a través de un procedimiento Fast Track ilegítimo a pupitrazo, no es la solución. Utilizar esta implementación que es a las carreras -vía rápida-, no es la forma de debatir tan importante tema. Más que una reforma parece una sustitución sin límite, donde se está desarrollando más de lo que se expuso en el acuerdo final, olvidando las recomendaciones de la Corte Constitucional.

En el año 2014, el partido del Centro Democrático en cabeza del Representante Édward Rodríguez, había presentado un acto legislativo, que buscaba modificar la estructura electoral del país. Pero siendo el Centro Democrático un partido en oposición, no tuvimos como en muchas de nuestras iniciativas el respaldo de los compañeros de otros partidos, por lo cual esta iniciativa se archivó.

5. CONCLUSIONES POR LAS CUALES DEBE SER ARCHIVADO EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO:

Respecto a este proyecto de acto legislativo, considero que, aunque tiene como finalidad la necesidad de cambio en la estructura electoral del país, presenta serios reparos y vacíos que no solucionarán en nada los problemas actuales. Es mi responsabilidad advertir, pues tales vicios pueden generar serios inconvenientes en el desarrollo del ejercicio de la política. Para efectos electorales, deduzco que se buscan unas reformas que resultan en contravía de los principios constitucionales de nuestro Estado Social de derecho y nuestro ordenamiento jurídico vigente.

De este modo procedo a formular dentro del estudio de este proyecto la advertencia de los cuestionamientos que el mismo análisis arroja:

- a) Fast Track ilegítimo
- b) Conexidad del acuerdo final
- c) Estudio de artículos
- a) Fast Track ilegítimo**

Inicialmente el Gobierno y las FARC, nos dijeron que el Fast Track, aprobado por el Acto Legislativo 01 de 2016, estaba condicionado únicamente por la refrendación popular del acuerdo final, a través de la votación del plebiscito del 2 de octubre de 2016.

A pesar de que la campaña del “Sí” que se realizó con todo el músculo financiero del Gobierno y excesivas campañas publicitarias en medios de comunicación, presionando a los

empleados públicos para hacer política, con gran desventaja económica frente a la campaña que realizamos los del “NO”, quienes recorrimos arduamente las instituciones educativas, el comercio, los diferentes departamentos, hicimos reuniones familiares y de amigos y explicamos los alcances inconstitucionales del Fast Track, sin contar con recursos económicos, ni ofrecer casas por un voto. Logramos que los colombianos respaldaran el no. Este voto por el “no” no es el rechazo a la Paz como muchos lo manifiestan, este fue un no al acuerdo del Gobierno con las FARC, un no, a la impunidad que se le va a otorgar a esta guerrilla, un no, a la política de gobierno de Juan Manuel Santos, un no, para un futuro de Colombia similar que Venezuela, un no, para la sustitución de la Constitución Política.

Los del NO demostramos que queremos la paz y dimos la oportunidad de diálogo para un acuerdo nacional, se buscó llevar a cabo un pacto nacional donde todos los sectores del no, pudieran aportar cambios al acuerdo final. Los católicos, cristianos, víctimas, presentaron objeciones para que se incorporaran en el nuevo acuerdo final, pero Santos engañó de nuevo y desechó las propuestas juiciosas del trabajo exhaustivo que se realizó. Solo se hicieron pequeñas modificaciones que dejaban el mismo trasfondo del primer acuerdo.

Al Gobierno no le importó el pronunciamiento del pueblo, desconociendo nuestros principios constitucionales, como la democracia y la soberanía, la cual reside en el pueblo. Con unos pequeños e insignificantes ajustes el Gobierno, a manera de burla de los electores desconociendo por completo su voluntad, presentó nuevo acuerdo que firmó Juan Manuel Santos con Timochenko, el 24 de noviembre de 2016 en el Teatro Colón, el cual fue refrendado por la mayoría del Congreso de la República, desconociendo por completo el artículo 5° del Acto Legislativo 01 de 2016, el cual cita “Artículo 5°. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de la refrendación popular del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.” Es decir, la refrendación del acuerdo final, vía Congreso de la República es totalmente ilegítima, así como todos los proyectos que se han adelantado por esta vía rápida. Olvidaron que la Sentencia C-379 de 2016, le otorgó fuerza vinculante a la votación desfavorable del plebiscito, donde se establecieron pautas para los nuevos acuerdos, pero estas no se tuvieron en cuenta.

El Gobierno luego cambió las reglas del juego y manifestó que los resultados del plebiscito no eran necesarios para la implementación del acuerdo final. Sin tener en cuenta la votación del constituyente primario, implemento el Fast Track utilizándolo en nombre de la paz, con la única finalidad de proteger a la narcoguerrilla terrorista de las FARC.

En este Acto Legislativo 01 de 2016, que sustituye la Carta Nacional, alterando todo el

procedimiento legislativo a través del Fast Track, otorgando facultades extraordinarias al Juan Manuel Santos e incorporando el acuerdo Final a la Constitución Política, no es más que un apremio a las FARC para que sus crímenes queden impunes y puedan legislar y gobernar el país.

A través de este trámite rápido e ilegítimo se han aprobado proyectos de amnistía, estatuto de la oposición, la Jurisdicción Especial para la Paz entre otros donde beneficia en todo momento a este grupo guerrillero, limitándonos a presentar iniciativas de proyectos, inicialmente no podíamos presentar proposiciones sin el aval del Gobierno, aunque ahora presentamos pero no son estudiadas, se recortaron los tiempos que demoran las aprobaciones de proyectos de ley y acto legislativo, todo esto en nombre de la paz.

Por lo tanto, el Fast Track es ilegítimo, este perdió su vigencia cuando el 2 de octubre ganó el no.

b) Conexidad del acuerdo final

No solo es ilegítimo el Fast Track, sino que debe ser utilizado de manera limitada, no para reformar cualquier asunto de manera desbordada. Hay temas que meramente se debe adelantar vía ordinaria y no utilizar erróneamente este trámite. La Corte Constitucional ha establecido unas pautas para determinar la conexidad de estas reformas con el acuerdo final, como se expresa a continuación:

Sentencia C-160/17: Criterios Corte - sobre FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA IMPLEMENTAR EL ACUERDO FINAL,

Los límites a la función legislativa temporal del poder ejecutivo se ejercen por medio de control político (artículos 114, 174 y 178 superiores) y del control jurisdiccional constitucional de carácter formal y material (241-7 Superior).

[debe cumplir] “conexidad objetiva, estricta y suficiente con el referido acuerdo”.

Límites materiales

89. La conexidad objetiva refiere a la necesidad de que el Gobierno demuestre un vínculo cierto y verificable entre un contenido del Acuerdo Final y la materia del decreto respectivo. La regla fijada en el Acto Legislativo determina que dichos decretos deben servir para facilitar y asegurar la implementación del acuerdo. Ello quiere decir que son desarrollados del mismo, lo que implica que no puedan regular aspectos diferentes o que rebasen el ámbito de aquellos asuntos imprescindibles para el proceso de implementación. Sobre este último aspecto, se desconocerá la conexidad objetiva cuando la materia regulada, aunque en un primer momento se advierta que está vinculada con el Acuerdo Final, termina por regular asuntos que exceden los propósitos de su implementación.

90. La conexidad estricta, que también puede denominarse como un juicio de finalidad, refiere a la carga argumentativa para el Gobierno,

consistente en demostrar que el desarrollo normativo contenido en el decreto responde de manera precisa a un aspecto definido y concreto del Acuerdo. A juicio de la Sala esta limitación resulta crucial en términos de preservación del principio de separación de poderes. Como es bien sabido, las materias sobre las cuales versa el Acuerdo Final están vinculadas a diferentes aspectos relativos a (i) el desarrollo agrario integral; (ii) la participación en política, en particular de los integrantes de los grupos armados en armas; (iii) fin del conflicto armado; (iv) el problema de las drogas ilícitas; (v) los derechos de las víctimas; y (vi) la implementación, verificación y refrendación de los acuerdos. Por ende, en virtud de la amplitud de esas materias, una concepción genérica de la habilitación legislativa extraordinaria conllevaría irremediablemente desconocer la naturaleza estrictamente limitada de la competencia gubernamental de producción legislativa. Asimismo, esta visión amplia significaría un desequilibrio de los poderes públicos a favor del ejecutivo, quien quedaría investido de una facultad omnimoda para regular los más diversos aspectos de la vida social, en grave perjuicio del principio democrático y la separación de poderes.

Así la valoración de la conexidad estricta supone una labor en dos niveles: primero, el Gobierno deberá identificar cuál es el contenido preciso del acuerdo que es objeto de implementación y Segundo, demostrar que la medida respectiva está vinculada con dichos contenidos. Por ende, se incumplirá esta condición cuando (i) la referencia que haga el Gobierno al Acuerdo no tenga un nivel de precisión, el reseñar a materias genéricas de este; o (ii) no exista un vínculo verificable entre esa materia precisa y los contenidos del decreto respectivo, de manera que la norma extraordinaria termine regulando asuntos diferentes a los del Acuerdo final, los cuales deben ser en toda circunstancia tramitados a través del procedimiento legislativo ordinario.

91. A su vez, la conexidad suficiente está vinculada al deber del Gobierno de demostrar el grado de estrecha proximidad entre las materias objeto de regulación por parte del decreto respectivo y el contenido preciso del Acuerdo que se pretende implementar. Esto quiere decir que deben concurrir en la motivación del decreto los argumentos que expliquen por qué las normas que contiene son desarrollos propios del acuerdo, los cuales deben mostrarse con un poder demostrativo convincente.

De nuevo, como sucede en el caso de la conexidad estricta, las argumentaciones del Gobierno que sean genéricas o que se refieran a relaciones incidentales o indirectas entre el decreto correspondiente y el contenido preciso del Acuerdo, desconocerán la conexidad suficiente e implicarían un ejercicio excesivo de las facultades extraordinarias conferidas por el Acto Legislativo 1 de 2016.

92. El límite que se deriva del principio de separación de poderes y la vigencia del modelo constitucional democrático es el de necesidad estricta. Como se ha explicado a lo largo de esta sentencia, el carácter limitado de la habilitación legislativa extraordinaria se explica en el origen derivado que tienen las facultades de producción normativa del Presidente. Esta naturaleza se fundamenta, a su vez, en el déficit de deliberación y de representatividad de las minorías políticas que es connatural a la adopción de los decretos con fuerza de Ley, pero que se compensa en el debate en el Congreso al conceder la autorización legislativa al Presidente, con precisión y claridad.

“107. Como se advirtió, la conexidad estricta se refiere a un juicio de finalidad mediante el cual, esta Corporación debe verificar si el Gobierno demuestra cuál es el contenido específico del Acuerdo que es objeto de implementación y cómo la medida que se adopta está vinculada con dichos contenidos. A su vez, la conexidad suficiente se refiere a la revisión de la estrecha proximidad entre las materias objeto de regulación y el contenido preciso que se pretende implementar, en este caso, entre el cambio de adscripción de la entidad y los puntos uno y cuatro del acuerdo final”.

El Presidente del Consejo de Estado planteó las siguientes apreciaciones teniendo en cuenta lo establecido por la Corte:

La Conexidad objetiva. Es la necesidad de que el Gobierno demuestre un vínculo verificable entre los contenidos del Acuerdo Final y la materia de la norma respectiva.

La conexidad estricta, o juicio de finalidad, se refiere a la carga argumentativa que tiene el Gobierno, consistente en demostrar que el desarrollo normativo responde de manera precisa a un aspecto definido y concreto del Acuerdo Final.

La Conexidad suficiente debe entenderse como la motivación de las normas en las cuales se deben reflejar los argumentos que expliquen por qué estas son desarrollos propios del Acuerdo, los cuales deben mostrarse con un poder demostrativo convincente.

Lo anterior indica que varios artículos incluidos en el proyecto de acto legislativo, están erróneamente plasmados en esta iniciativa, no deben tramitarse por esta vía, en razón a que no guardan ninguna relación con el acuerdo final, como la reforma que se precisa a la pérdida de investidura, normas presupuestales y algunas que otorgan facultades de policía judicial.

En las reformas siempre debe haber un límite para que no exista sustitución de la misma, ni exceda las funciones que se le otorgan a cada rama del poder público, respetando la separación de poderes.

Respecto al articulado de este proyecto son varios que se deben llevar a cabo por la legislación ordinaria a través de reforma legal y no constitucional.

Así mismo el Procurador General de la Nación y el Contralor de la República, manifestaron “no existe Ninguna relación entre el Acuerdo Final y el hecho de someter el cumplimiento de las decisiones sancionatorias de la Procuraduría o la Contraloría General de la República al grado jurisdiccional de consulta. Este asunto no está incluido en el Acuerdo Final. En efecto, no se evidencia una conexión objetiva con el mismo, lo que a su vez implica, según lo ha señalado la Corte Constitucional en sentencia C-160 de 2017, que el procedimiento legislativo especial para la paz no se pueda utilizar para regular “aspectos diferentes o que rebasen el ámbito de aquellos asuntos imprescindibles para el proceso de implementación.”

c) Estudio de artículos

A lo largo del estudio encontraremos que no existe relación alguna de los mismos con el acuerdo final, y que algunos otorgan atribuciones judiciales a órganos administrativos, lo cual genera una intromisión de competencias y funciones que no le corresponden. Otras alteraciones inocuas sin ninguna explicación de motivos es el cambio de nombre del actual Consejo Nacional Electoral, la reducción de la edad para pertenecer al Congreso y otras como el reconocimiento de personería jurídica a las organizaciones políticas.

Artículos 1° y 14 PAL. Estos artículos indican que las limitaciones de los derechos políticos decretadas como sanciones que no tengan carácter judicial solo producirán efectos, cuando sean confirmadas por decisión de la jurisdicción contencioso, administrativa en el grado jurisdiccional de consulta. El artículo 14, guarda relación estrecha con este.

Esto significa que limitará las sanciones que impongan los órganos de control, hasta resolverse el fallo que emita la jurisdicción contencioso administrativa, cuando estas sanciones recaigan sobre derechos políticos. Las inhabilidades que determinen los Órganos de Control, no tendrán validez alguna y solo tendrán efectos jurídicos cuando sean ratificadas por el Consejo de Estado.

Esto motiva una discusión de fondo, en el sentido en que debemos entender cuál es el verdadero propósito de esta norma que se pretende erigir como constitucional. Esta modificación desestabiliza actuaciones sancionatorias como las que imponen instituciones que han gozado de autonomía e independencia en sus funciones constitucionales como lo es el Ministerio Público en ejercicio de la potestad disciplinaria del Estado y la Contraloría en el desarrollo de su función de control fiscal, estamos comprometiendo y desmoronando de fondo la institucionalidad, pues permitiríamos llegar al punto de condicionar

a efectos de instancias judiciales el ejercicio de funciones que son de la esencia del Estado como el control fiscal y la potestad disciplinaria.

El Procurador General de la Nación asegura “en un momento en el que se hace necesario fortalecer las herramientas de lucha contra corrupción, esta modificación parece no estar en esa dirección. “Relativizar las sanciones por la vía de crear recursos no parecería lo más indicado”, Carrillo plantea que en lugar de someter los fallos disciplinarios a una revisión del Consejo de Estado, en los casos que se decreta inhabilidad política “podría estudiarse un tipo de recurso para satisfacer lo establecido por la Convención Americana en materia de funcionarios de elección popular”³.

En observaciones presentadas por el Procurador General de la Nación y el Contralor de la República, se puede verificar que estos artículos que buscan limitar funciones a los órganos de control, no presentan relación alguna con el acuerdo final:

“La Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República son instituciones de origen constitucional, que, sin ejercer atribuciones de orden judicial, dictan actos y ejecutan tareas por mandato directo de la Carta Política, cumpliendo funciones propias en virtud de las cuales definen situaciones jurídicas particulares, sometidas a control jurisdiccional.

Garantiza la Constitución la separación de poderes, el equilibrio entre estos y el control de frenos y contrapesos necesarios para la vigencia del Estado Social de Derecho.

Es por ello, que las decisiones que adopten estos órganos tienen un ámbito constitucional propio y emanan del mandato de la Carta Política, sometidos en todo caso a los controles judiciales que el propio ordenamiento jurídico dispone.”

La incorporación de estos artículos según el Gobierno, es para dar cumplimiento al artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual reza:

“2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.”

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-028 de 2016, determinó la exequibilidad de la facultad sancionatoria, manifestando que no desconoce el artículo 23 del Pacto de San José y señaló:

“... La Corte considera que el artículo 23 del Pacto de San José de Costa Rica, en lo que concierne a la imposición de restricciones legales al ejercicio del derecho de acceder a cargos

públicos por la imposición de condenas penales, siendo interpretado sistemáticamente con otros instrumentos internacionales universales y regionales de reciente adopción en materia de lucha contra la corrupción, no se opone a que los Estados Partes en aquel adopten otras medidas, igualmente sancionatorias aunque no privativas de la libertad, encaminadas a proteger el erario público, y en últimas, a combatir un fenómeno que atenta gravemente contra el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, consagrados en el Protocolo de San Salvador.

“... el artículo 23 de la Convención sobre Derechos Humanos, no se opone realmente a que los legisladores internos establezcan sanciones disciplinarias que impliquen la suspensión temporal o definitiva del derecho de acceso a cargos públicos, con miras a combatir el fenómeno de la corrupción. En igual sentido, la Constitución de 1991, tal y como lo ha considerado la Corte en diversos pronunciamientos, tampoco se opone a la existencia de dichas sanciones disciplinarias, incluso de carácter permanente, pero bajo el entendido de que dicha sanción de inhabilidad se aplique exclusivamente cuando la falta consista en la comisión de un delito contra el patrimonio del Estado. En suma, contrario a lo sostenido por los demandantes, la facultad que le otorgó el legislador a la Procuraduría General de la Nación para imponer sanciones disciplinarias temporales o permanentes que impliquen restricción del derecho de acceso a cargos públicos, no se opone al artículo 93 Constitucional ni tampoco al artículo 23 del Pacto de San José de Costa Rica”.

Por lo anterior la Corte ya se ha pronunciado al respecto, manifestando que no se vulnera el pacto internacional, contrario estos dos artículos limitarían funciones a la Procuraduría General de la Nación, la cual impone inhabilidades a servidores públicos cuando las investigaciones arrojan las faltas que estos cometieron y queda restringida solo hasta que el Consejo de Estado confirme o no la investigación.

Igualmente, no se encuentra alguna conexión, de las que la Corte Constitucional estableció en su sentencia respecto al acuerdo final.

Artículo 4° PAL. El proyecto plantea modificar de manera sustancial el vigente artículo 108 constitucional. Propone entre las variaciones el reconocimiento de personería jurídica como movimiento político a organizaciones políticas que prueben tener una base de afiliados que represente al menos el 0.2% del censo electoral nacional. Es necesario tener claro que el censo electoral nacional corresponde a 35.501.580 de votantes, y el 0.2% equivale a la suma de 71.003 ciudadanos habilitados para votar. Entonces, aquí estamos frente a una reforma trascendental para el ejercicio de la actividad y la conformación de movimientos políticos, en razón a que se modifican seriamente las reglas de juego; a continuación se va a explicar por qué.

³ Revista *Semana*, Reforma Política Un Articulito por Piedad, Londoño y Petro. 22 de mayo de 2017.

De acuerdo al Consejo de Estado en fallo: “Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera Ponente Dra. Olga Inés Navarrete Barrero, Sentencia: marzo 17 de 2000, Referencia: Expediente 5291)” *Partidos o Movimientos Políticos. Personería jurídica. Otorgamiento y pérdida. Tanto el otorgamiento de la personería jurídica como su extinción, están precedidas de la verificación de un hecho objetivo, cuantitativo (50.000 firmas para acreditar la existencia del partido o movimiento; 50.000 votos en una elección) para mantener la personería, o de un hecho objetivo cualitativo, obtener representación en el Congreso*⁴.

La decisión que se trae al estudio de este precepto del Consejo de Estado es clara para efecto de reconocimiento de existencia, esto es diferente del reconocimiento de personería jurídica, en el sentido de que la existencia de un movimiento político al que se le reconocen derechos son diferentes a los de un movimiento que adquiere personería jurídica, por eso debe ser más exigente el otorgamiento de la personería jurídica.

Con esta modificación para obtener el reconocimiento de la personería jurídica de movimientos políticos, nacerá una multitud de movimientos de vocación política que buscarán obtener tales beneficios con unos requisitos muy desiguales respecto de los que los han obtenido en franca lid. Lo que es perjudicial al sistema electoral del Estado colombiano, las reglas en este tema tan importante para ejercicio de la política y por supuesto teniendo en cuenta el desgaste financiero del Estado, es por esto que debemos mantener el orden jurídico que regula este tema del otorgamiento de la personería jurídica.

Se resalta el interés por que se brinden posibilidades para la apertura y el nacimiento de nuevos movimientos que contemplen diferentes ideologías, pero sin dejar de lado o de algún modo anular las exigencias de ley por las que otros movimientos han tenido que pasar y hacer camino para así conseguir los estatus de los que hoy día gozan.

Debemos tener clara la importancia social de los partidos políticos y tenerlos en una posición que exija requisitos serios para su reconocimiento y el mantenimiento de tal estatus; en palabras de la Corte Constitucional respecto a este tema – “El reconocimiento que hace la Constitución es fruto de un examen realista de la sociedad contemporánea. Los partidos funcionalmente canalizan las demandas sociales, aunque son incapaces de procesarlas en su integridad y de servir siempre de instancia mediadora exclusiva entre los ciudadanos y el Estado. Los partidos surgen como organizaciones cuya mediación entre

los ciudadanos y el poder político contribuye a consolidar y actualizar la democracia. Gracias a la legislación electoral y a la acción de los partidos, se logra periódicamente encauzar y dar cuerpo a la voluntad del pueblo.” (Corte Constitucional, Sentencia C-089 de marzo 3 de 1994) – La anterior referencia jurisprudencial con el propósito de representar la importancia que se le debe dar a la acción de los partidos políticos establecidos como tal.⁵

Criterios por los cuales se debe archivar este artículo⁶:

- Fijar un umbral alto implica “...fijar barreras para que no cualquier partido o movimiento tenga acceso al poder, con el fin de dar estabilidad al sistema político y mejorar la gobernabilidad. Muchos países utilizan umbrales, que van entre el 0,6 por ciento en Holanda hasta el 10 por ciento en Turquía”⁷.
- Tener un umbral alto implica estabilidad para los partidos políticos, la sostenibilidad de la democracia. La representación en el Congreso debe ser real, cuando hay pocos representantes de un partido o es minoritario 1 o 2 o 3 curules lo que se genera es la falta de representatividad respecto de las ideas de ese partido y no se materializan en el Congreso importantes proyectos por falta de mayorías.
- Colombia no es el único país que pone esta condición para los partidos políticos. Argentina tiene un umbral del mismo porcentaje. En Chile, el tope mínimo de votos para que un partido mantenga su vida política es del 3,5 %. En Perú, el umbral es del 4,5 % y en Brasil es del 5, solo por citar algunos casos⁸.
- Un tarjetón con miles de logos hace muy compleja la elección de un ciudadano, no solo desde el punto de vista visual sino programático.
- El reconocimiento, las ideas políticas generalmente se consolidan en la sociedad con el paso del tiempo y con el reconocimiento de una persona o unas ideas a través de un grupo político, por tanto, improvisar con nuevos grupos o partidos lo único que genera es incertidumbre política para la ciudadanía y una mezcla en el Congreso que no termina representando ideas sino personas individuales.

⁵ Constitucional, Sentencia C-089 de marzo 3 de 1994.

⁶ Ponencia Acto Legislativo 011\2017 María Fernanda Cabal.

⁷ <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/6916-umbral-electoral-y-minorias-politicas.html>

⁸ <http://www.semana.com/nacion/elecciones-2014/articulo/mira-en-elecciones-al-congreso-quedo-colgando-de-un-hilo/380081-3>

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera Ponente Dra. Olga Inés Navarrete Barrero, Sentencia: marzo 17 de 2000, Referencia: Expediente 5291.

- “El espíritu de las democracias es dar prioridad al interés de las mayorías, el bien común, algo que se dificulta con una proliferación de pequeñas colectividades con intereses dispersos. Y en Colombia el problema ha sido peor, pues varios partidos que desaparecieron por representar a unos pocos terminaron con sus miembros y fundadores en la cárcel por tener vínculos con grupos ilegales”⁹.
- Desde el punto de vista del control electoral, también se generan dificultades cuando hay un crecimiento de los grupos y partidos políticos, dado que la estructura electoral en Colombia es pequeña para los partidos que hay más aún cuando se amplíen las colectividades, 9 magistrados del Consejo Nacional Electoral no podrían vigilar y controlar una gran cantidad de grupos. Sería un escenario ideal para cometer delitos electorales con la altísima posibilidad de no ser sancionados o capturados por la imposibilidad de la estructura actual. Ampliarla sería una carga burocrática y presupuestal inadecuada.
- Se genera una pérdida clara del concepto de partido político, “la Constitución de 1991 abrió las compuertas a toda clase de organizaciones que en el fondo no eran partidos políticos de verdad, sino, en ocasiones, hasta empresas personales”¹⁰ con las limitaciones de un umbral alto se controla el tipo de organización política, que cumpla con todos los requisitos para su funcionamiento y sostenibilidad a largo plazo, con pequeños grupos se distorsiona el formato político y se facilita la delincuencia.
- “Ante la proliferación, después del 91 comenzó a hablarse de la necesidad de contener tal avalancha y el Congreso expidió sucesivas reformas políticas, como el umbral, la ley de bancadas, o el freno al transfuguismo. Y ello con la participación entusiasta de casi todos los actuales congresistas” incluyendo al Ministro Cristo quien era Senador para la época”.

El objetivo propuesto por los congresistas que participaron de la reforma, era el de abogar por la reagrupación partidista y así favorecer la participación en la asignación de curules a tan solo aquellos grupos y movimientos políticos que alcanzasen un amplio peso electoral, propiciando la organización del sistema de partidos y evitando que los denominados “partidos de garaje”.¹¹

⁹ <http://www.semana.com/nacion/elecciones-2014/articulo/mira-en-elecciones-al-congreso-queda-colgando-de-un-hilo/380081-3>

¹⁰ <http://www.portafolio.co/opinion/alfonso-gomez-mendez/umbrales-curules-partidos-78002>

¹¹ <http://www.urosario.edu.co/cpg-ri/Investigacion-CEPI/documentos/papers/Estudio-Comparado-Barreras-Electorales-OPE/>

- Por otro lado, otorga superpoderes políticos regionales a quienes cuentan con el capital y la financiación para afrontar las campañas, aumentando considerablemente agrupaciones políticas locales que potencialmente puedan convertirse en focos “descentralizados” de corrupción regional.
- Por último, si aumentan las organizaciones políticas con personería jurídica (gracias al umbral reducido del 0,2%) habrá impacto fiscal, ya que aumentaría de manera considerable la asignación del presupuesto de funcionamiento de los partidos políticos.

Artículo 7° PAL. Respecto a este artículo del proyecto de acto legislativo, que pretende adicionar el artículo 126 de la Constitución, formula una adición limitando la elección para más de dos periodos consecutivos en corporaciones como Senado de la República, Cámara de Representantes, Asamblea Departamental, Concejo Distrital o Municipal, o Junta Administradora Local. Aunque es una iniciativa acertada, resalta la importancia de dar un trámite que otorgue la posibilidad a todos los sectores de la sociedad de pronunciarse respecto del tema. Por lo que se debe tramitar vía ordinaria y no como se quiere adelantar.

El representante Samuel Hoyos, presentó un proyecto de acto legislativo, el cual tiene propósitos similares y desarrolla el tema de una mejor manera, porque establece que los miembros de cuerpos colegiados de elección directa podrán ser reelegidos por una única vez a la misma corporación, mientras que el presente acto legislativo nos habla de la limitación para dos periodos consecutivos. Es decir, una persona que lleve dos periodos consecutivos en la Cámara de Representantes, deberá aspirar luego al Senado y allí mantenerse hasta dos periodos consecutivos, luego volver a pasar a la Cámara y así sucesivamente. Siendo un tema tan relevante en que todos los partidos políticos debemos estar de acuerdo se debe llevar por la vía ordinaria. Igualmente no guarda conexión con el punto 2 del acuerdo final.

Artículos 8° y 9° PAL. Estos artículos modifican los artículos 172 y 177 de la Constitución, en concreto los requisitos para ser elegido como Senador de la República posibilidad de elegirse a partir de los 25 años y como Representante a la Cámara a partir de 21 años. Al respecto considero que no es pertinente esta modificación.

Estados como la República Argentina así lo sostienen en su Constitución, artículos 48 y 55, Chile por su parte exige un mínimo de 35 años para poder ser elegido como Senador, Paraguay en ese mismo orden de ideas impone su ordenamiento jurídico 25 años para poder hacer parte de la Cámara de Diputados y 35 años para integrar la Cámara de Senadores, también Uruguay establece como exigencia en los artículos 90 y 98 de su Constitución requisitos mínimos de edad para ser Representante 25 años y para ser senador 30

años, lo anterior a modo de referenciar que en legislaciones latinoamericanas como las indicadas, sostienen tales requisitos en relación con la edad para ser electos, también encontramos puntos de referencia en legislaciones europeas como la Italiana, impone una edad mínima para ser electo Diputado o Senador 25 y 40 años respectivamente.

La propuesta de reducir a 21 años la edad como requisito para que un ciudadano pueda ser elegido representante, resulta inconveniente, considero que a dicha edad no se ha alcanzado la madurez, seriedad y experiencia necesarias para asumir la inmensa responsabilidad que implica representar a los asociados en una corporación legislativa, para lo cual se requiere completa formación de un sólido código de valores que le permitan al individuo contar con los elementos de juicio suficientes para desarrollar de la mejor manera posible su espíritu de servicio, además de que no ha tenido la posibilidad, por más vocación que se tenga, de adquirir formación o conocimiento de la estructura del Estado, para de esta manera cumplir con las expectativas de sus electores y sociedad, en general. Igualmente ocurre en la reducción de edad para senadores donde se requiere mayor experiencia.

Artículos 10, 12 y 13 PAL. En estos artículos la pérdida de investidura de los miembros de corporaciones públicas, estará limitada por el tiempo que establezca la sentencia y se establece una segunda instancia.

Estos artículos no tienen relación alguna con el régimen electoral, por lo que no se encuentra una conexidad ni objetiva y suficiente con el acuerdo final para que pueda tramitarse vía Fast Track.

Existe un Proyecto de ley número 272 de 2017 Cámara, que actualmente está en trámite regulando la segunda instancia, por lo cual mediante la vía ordinaria ya se está reglamentando este tema.

Artículos 17 PAL. Otro de los aspectos que en el estudio del proyecto de acto legislativo generan rechazo, es el nuevo esquema tanto funcional como organizacional que se plantea proporcionar a lo que hoy se conoce como el Consejo Nacional Electoral, pretenden una modificación estructural de esta institución. Iniciando por el nombre que no genera nada de trasfondo, pero sí un impacto fiscal al tener que cambiar el nombre, con el solo cambio de papelería y demás. Se amplía al doble el periodo de los miembros y lo que es verdaderamente preocupante es la elección y los remplazos de estos miembros a través de la figura de la cooptación.

Los primeros 9 magistrados serán escogidos antes del 1° de agosto de 2018:

- 3 se escogerán para periodo de 4 años.
- 3 para periodo de 3 años.
- 3 para periodo de 8 años.

Dentro del párrafo transitorio se asigna al Presidente de la República, elegir tres miembros

del Consejo Electoral Colombiano, cada uno de estos será para ejercer uno de los periodos antes señalados. Los otros miembros serán designados por los presidentes de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado.

Esto genera inconveniencia, en primer lugar, porque los designados por el Presidente de la República, estarían investigando las campañas electorales del mismo presidente es sus dos campañas presidenciales y en segundo lugar por el agravante de que los remplazos de los nuevos magistrados serán elegidos, por cooptación.

El Congreso estaría perdiendo una de sus funciones de elegir al Consejo Nacional Electoral ¿esta será la solución para contrarrestar la corrupción en las campañas electorales? Cada vez la rama Legislativa se va despojando de sus funciones. Pero por encima de esto se debe buscar la transparencia e imparcialidad para buscar la mejor manera de elegir estos nuevos magistrados.

El Consejo Electoral Colombiano, tendrá competencias de carácter jurisdiccional, por lo que podría ordenar inspecciones, interceptaciones. Aunque actualmente los magistrados del CNE, tienen funciones de policía judicial está limitada previa orden judicial.

“Una de las principales características de Nuestra historia constitucional es la diferencia que se ha establecido entre el ejercicio de las funciones judiciales y las funciones administrativas, lo que se refleja en el modelo de control judicial respecto de las decisiones de las autoridades, entre ellas las de la organización electoral.

Esta característica esencial de nuestro Sistema constitucional es la que teóricamente llamamos separación de poderes la cual trae como beneficios, evitar la concentración de poder, transparencia en las decisiones y confusión de controles político, administrativo y judicial en un solo órgano.

Además, esta idea que es esencial a nuestro Sistema fue la que llevó a la Corte en aplicación de la teoría de la sustitución, a declarar inexecutable algunos de las disposiciones del Acto Legislativo 02-2015: “La separación de poderes exige asignar, de manera exclusiva y excluyente, la función jurisdiccional a un órgano separado de los demás, la imparcialidad exige que las decisiones se adopten en función exclusiva de los intereses abstracto de la administración de justicia, y para ello, los gobernantes y administradores del poder judicial deben ser ajenos, tanto personal como institucionalmente, a los destinatarios de dicha gestión”.

No podemos dejar de advertir que en el punto 2 del acuerdo en ningún momento hace alusión al Sistema Judicial colombiano más allá de la creación de la JEP o justicia agraria. Nunca hace referencia a la revisión del control judicial electoral ni mucho menos persigue su reforma, por lo tanto, estos puntos del Proyecto estarían

viciados de inconstitucionalidad acorde a los criterios ya explicados.

La voluntad del constituyente de 1991 fue a concertar un control judicial electoral en cabeza de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo como mecanismos indispensable y complementario al control político y administrativo que ejercen otros órganos.”¹²

Se crea el fuero para los magistrados del CEC, que será el mismo de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, lo que indica que el juicio político estaría a cargo del Congreso de la República. Es decir, estos mismos congresistas que les corresponde adelantar juicio político, podrían ser también investigados por este CEC. Por lo que no se tendría la plena autonomía de este Consejo en sus decisiones.

Respecto a la figura de cooptación, debemos tener muy claro cuáles van a ser los alcances y los efectos de esta figura para la escogencia de estos funcionarios. Según la definición que proporciona el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española indica que *Cooptar* proviene del latín *Cooptare* significa: *Llenar las vacantes que se producen en el seno de una corporación mediante el voto de los integrantes de ella.*¹³ Es muy importante es este orden de ideas advertir el fondo de esta modificación, es decir, unos funcionarios que hoy en día son elegidos por periodos de cuatro años democráticamente por el Órgano Legislativo del Estado. Con esta modificación se le da un vuelco a la dinámica que hoy día se mantiene, porque los remplazos de los magistrados se elegirán bajo la figura de la cooptación, es decir, cada miembro elige su remplazo. Figura que se relaciona en varios artículos periodísticos - *La cooptación es ante todo una forma de corrupción a gran escala con la que grupos criminales organizados distorsionan la formulación de leyes, normas, decretos, reglas y regulaciones, y debilitan la estructura institucional de un país.*¹⁴ – lo que viene a representar una seria amenaza en primer lugar para nuestra institucionalidad de reconocida tradición y abiertamente posibilita fenómenos que golpean actualmente la opinión pública respecto del Estado, como lo son la corrupción, el tráfico de influencias, la burocracia.

¹² Informe Reforma Política y Electoral, Presidente Consejo de Estado.

¹³ Real Academia Española, Asociación de Academias de la Lengua Española. Diccionario de la real academia de la lengua española.

¹⁴ *El Espectador*; La Cooptación del Estado Colombiano. 16 de noviembre del 2009.

De lo anterior en procura de defender las instituciones y conservar las garantías que al momento ostentamos a la hora de elegir miembros que van a jugar un papel importante en el desarrollo y devenir de nuestro país, rechazó esta forma de elección y cooptación.

Artículos 20 y 21 PAL. No existe relación alguna entre los temas de presupuesto de las comisiones terceras y los temas de reforma electoral, que se incluyeron en el acuerdo final. De acuerdo a lo indicado por la Corte Constitucional, este artículo no presenta ninguna conexión.

Por lo anterior propongo se archive este proyecto de acto legislativo pues son evidentes las dudas que despierta y que dentro del presente estudio esboqué de manera general.

De esta forma, me permito poner a consideración de la Honorable Comisión Primera la siguiente:

Proposición

Por las razones anteriormente expuestas, me permito proponer el **archivo del Proyecto de Acto Legislativo número 012 de 2017 Cámara, por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz estable y duradera.**

Cordialmente,

Cordialmente,



ÁLVARO HERNÁN PRADA ARTUNDUAGA
Representante a la Cámara por el Huila

CONTENIDO

Gaceta número 648 - Martes 8 de agosto de 2017	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS Págs.	
Informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 012 de 2017 Cámara, por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz estable y duradera.	1
Informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo Número 012 de 2017 Cámara, por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz, estable y duradera.	8