



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 1007

Bogotá, D. C., miércoles, 9 de octubre de 2019

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## ACTAS DE COMISIÓN

COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO REPÚBLICA

**AUDIENCIA PÚBLICA DE 2019**

(octubre de 2)

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO  
NÚMERO 06 DE 2019 SENADO,**

*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.*

Convocada mediante Resolución número 4 del 24 de septiembre de 2019, con el fin de escuchar a las personas naturales o jurídicas, interesados en presentar opiniones u observaciones al Proyecto de Acto Legislativo número 06 de 2019 Senado, “*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*”.

Siendo las 9:35 a.m. del día 2 de octubre de 2019, en el salón Guillermo Valencia – Capitolio Nacional, recinto de sesiones de la Comisión Primera de Senado, en la ciudad de Bogotá D.C., se da inicio a la Audiencia Pública previamente convocada y con la presencia de los honorables Senadores miembros de la Comisión Primera del H. Senado presidida por el ponente honorable Senador Julián Gallo Cubillos.

**La Presidencia ejercida por el ponente honorable Senador Julián Gallo Cubillos manifiesta:**

Gracias señor Secretario, muy buenos días a todos los presentes, hemos convocado esta audiencia pública para recoger iniciativas, propuestas, acerca del proyecto de Acto Legislativo número 06 de 2019 consistente en una reforma política.

Ustedes bien conocen que en los acuerdos de paz de La Habana se estipuló en el punto 2 la realización de una reforma política dirigida a ampliar los espacios de participación democrática y a producir transformaciones que de alguna manera permitan ampliar los espacios de participación y el reconocimiento de otros actores políticos en la sociedad colombiana.

Este proyecto de ley fue radicado por tres partidos de oposición, el Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, la Coalición Decentes que agrupa a la Unión Patriótica y a la Colombiana Humana, igualmente fue firmado por el Senador Antonio Sanguino del Partido Verde.

Queremos entonces abrir la participación en tres audiencias, antes de radicar la ponencia en Comisión Primera para tratar de recoger la opinión en esta primera audiencia de organizaciones y personalidades de la sociedad civil.

La próxima semana estaremos realizando una audiencia con los directores y presidentes de los distintos partidos y movimientos políticos y finalmente una tercera audiencia donde estaremos recogiendo las opiniones del gobierno nacional y de las distintas instancias y entidades que tienen que ver con la organización y el proceso de funcionamiento de los partidos.

Recogidas estas opiniones estaremos entonces incorporando así mismo lo que consideremos de importancia para complementar el proyecto de reforma política, que aspiramos a estar radicando aquí en la Comisión Primera los próximos días.

E igualmente, invitando a la ciudadanía a que participen activamente en estas audiencias, dicho esto entonces procedemos a pedirle al secretario que por favor lea la resolución aprobada que convoca la audiencia y luego le estaremos dando la palabra a quienes se inscribieron, igualmente a los invitados que han llegado a esta audiencia.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura a la Resolución N° 04.



## RESOLUCIÓN N° 04

(24 de septiembre de 2019)

**"Por la cual se convoca a Audiencias Públicas"**

La Mesa Directiva de la Comisión Primera del H. Senado de la República

### CONSIDERANDO:

- Que en el primer periodo de la legislatura 2019-2020, se ha radicado el Proyecto de Acto Legislativo No. 06 de 2019 Senado "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";
- Que el Senador Julián Gallo Cubillos, ponente de esta iniciativa, presentó las proposiciones Números: 29 y 30, en la sesión del día 17 de septiembre de 2019, Acta N° 11, en la que solicita realizar Audiencias públicas sobre el Proyecto de Acto Legislativo No. 06 de 2019 Senado, con el fin de escuchar a las personas naturales y jurídicas sobre el tema de esta iniciativa, proposiciones aprobadas por unanimidad por el pleno de la Comisión;
- Que la Ley 5ª de 1992 en su artículo 230, establece el procedimiento para convocar las Audiencias Públicas sobre cualquier proyecto de acto legislativo o de ley;
- De igual manera el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, faculta a la Mesa Directiva, para reglamentar lo relacionado con las intervenciones y el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad,

### RESUELVE:

**Artículo 1º.** Convocar dos Audiencias Públicas sobre el Proyecto de Acto Legislativo No. 06 de 2019 Senado. "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".

**Artículo 2º.** La Audiencias Públicas se llevará a cabo en la Ciudad de Bogotá, Salón Guillermo Valencia - Capitolio Nacional, a partir de las 09:00 a.m.; en las siguientes fechas:

- El día **miércoles 02 de octubre de 2019**, se realizará la primera Audiencia Pública, con el fin de escuchar a la ciudadanía en general y a las organizaciones de la sociedad civil y la Academia para que aporten elementos y propuestas alrededor del Proyecto de Acto Legislativo N° 06 de 2019.
- El día **miércoles 09 de octubre de 2019**, se llevará a cabo la segunda Audiencia Pública, con el fin de escuchar a los partidos políticos y grupos significativos de ciudadanos sobre el Proyecto de Acto Legislativo N° 06 de 2019.

Las intervenciones de los inscritos, tendrán una duración de diez (10) minutos, prorrogables de acuerdo al número de inscritos y a criterio de quien presida la Audiencia.

**Artículo 3º.** Las preinscripciones para intervenir en las Audiencias Públicas, podrán realizarse telefónicamente en la Secretaría de la Comisión Primera del Senado, en el horario de 9:00 a.m. a 5:30 p.m., en las siguientes fechas:

- Para la Audiencia Pública programada el día **miércoles 02 de octubre de 2019**, los días: viernes 27 y lunes 30 de septiembre y martes 01 de octubre de 2019.
- Para la Audiencia Pública programada el día **miércoles 09 de octubre de 2019**, los días: viernes 04, lunes 7 y martes 08 de octubre de 2019.

Con la radicación del documento, en las fechas mencionadas en los literales a) y b), original y dos copias de la intervención, conforme lo dispone el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, se entenderá formalmente inscrita la persona. En caso de no radicarse el documento se anulará la preinscripción.

**Artículo 4º.** La Secretaría de la Comisión Primera del Senado efectuará las diligencias necesarias ante el área administrativa del Senado de la República, a efecto que dichas Audiencias sean de conocimiento general y en especial en la publicación de unos avisos en un periódico de circulación nacional y/o de la divulgación de estas Audiencias en el Canal del Congreso.

**Artículo 5º.** Esta resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

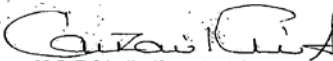
COMUNÍQUESE Y CUMPLASE.

Dada en Bogotá D.C., a los veinticuatro (24) días del mes de septiembre del dos mil diez y nueve (2019).

Presidente,

  
H.S. Santiago Valencia González

Vicepresidente,

  
H.S. Fabio Raúl Amín Saleme

Secretario General,

  
Guillermo León Giraldo Gil

### Secretario:

Al respecto me permito informarle señor Presidente que conforme a la resolución se acudió a la parte administrativa, se solicitó la publicación de la audiencia en periódicos de circulación nacional, además en el canal institucional del Congreso estuvo apareciendo el aviso.

Se inscribieron, de conformidad como lo ordena la Ley 5ª, con documento, los siguientes ciudadanos:

- María Catalina Robayo - Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES)
- Gineth Esmeralda Narváez Jaimes - Socióloga Docente Investigadora - Facultad Sociología Universidad Santo Tomás

y se cursaron las siguientes invitaciones:

- Alejandra Barrios - Directora Misión de Observación Electoral Moe
- José Luciano Sanín - Director - Corporación Viva la Ciudadanía.
- Elizabeth Ungar Bleier - Corporación Transparencia por Colombia
- Alberto Yepes Barreiro - Ex Magistrado
- Universidad de Los Andes - Departamento de Ciencia Política
- Universidad Nacional de Colombia - Departamento de Ciencia Política
- Marcela Valencia Toro - Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO)
- Pontificia Universidad Javeriana - Departamento de Ciencia Política
- Universidad del Rosario - Programa de Ciencia Política y Gobierno
- Escuela Superior de la Administración Pública (ESAP) - Subdirección Alto Gobierno

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora, María Catalina Robayo Consultoría para los Derechos Humanos y Desplazamiento Codes**

Muy buenos días para todos y todas, desde la Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento, rendimos concepto positivo al Proyecto de Acto Legislativo número 06 del 2019 Senado, por medio del cual se adopta una reforma política y electoral.

El Gobierno nacional ha estado en mora de presentar y concretar la aprobación de una reforma política nacional que garantice el acceso, la participación y el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía compuesta por múltiples territorios y diversidades, quienes hoy aún no cuentan con plenas garantías en el escenario político electoral.

La violencia política continúa desacreditando la democracia colombiana, una reforma política deberá entonces velar porque los contextos regionales puedan superar las altas tasas de agresiones contra candidatos y candidatas y partidos políticos.

Hoy los grupos armados organizados han incrementado su accionar y amenazan con graves crisis humanitarias en todo el territorio nacional, a pesar de haberse anunciado a finales del 2018 el plan nacional de garantías electorales y de haber presentado en julio de este año el Plan Ágora, según el seguimiento que hizo la Misión de Observación Electoral los hechos de violencia política desde octubre del 2018 se reportan a 43 precandidatos víctimas de la violencia.

Y después posterior a julio 27 de este año 40 más han recibido amenazas para un total de 97 agresiones, por otro lado este Congreso ha dejado por dos años consecutivos en mora la implementación de las circunscripciones transitorias especiales de paz.

Ignorando las disposiciones establecidas por el acuerdo final para otorgar participación ciudadana de las víctimas en Colombia, apoyamos y esperamos que el trámite de este proyecto incluya como una prioridad legislativa la posibilidad de dar voz a quienes han sido excluidos en el marco del escenario político de la guerra.

Las víctimas en Colombia han sufrido múltiples dimensiones de daño individual y colectivo, este último se refleja en la limitada representación en los escenarios políticos tanto locales como nacionales, lo anterior debido al contexto de violaciones masivas, sistemáticas y selectivas.

Adicional a ello se presentan fallas institucionales para atender y responder adecuadamente a sus reivindicaciones sociales y políticas, lo que implica una falla en el reconocimiento de las víctimas, en el sistema político colombiano.

Esto ha generado una exclusión generalizada de esta población que se convierte así en un escenario de revictimización, especialmente para las víctimas del desplazamiento forzado, desde la Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, se ha identificado que el echo del desplazamiento afecta gravemente los derechos fundamentales de las víctimas y su calidad como sujetos plenos de derechos y como miembros de una comunidad política.

Lo que se traduce en una pérdida de la ciudadanía y la imposibilidad manifiesta de la víctima de participar en las decisiones públicas tanto locales, como nacionales, de esta forma consideramos que se

debe reflexionar sobre cómo garantizar la adecuada representación de las víctimas en los escenarios locales de representación política.

Por ello queremos insistir en que este proyecto incluye la representación y el carácter participativo de las víctimas como una forma de reparar el daño causado y en especial el daño político, para contribuir así a una reparación integral y un fortalecimiento institucional que garantice una dimensión política de la restitución de sus derechos.

Para nosotros el derecho a la reparación integral debe incluir una dimensión política en el marco de un proceso de construcción de paz territorial y democracia nacional, asimismo la restitución colectiva de derecho se concretan en el ejercicio pleno de la ciudadanía y las garantías de participación como sujetos de derechos en el escenario público.

Asimismo, este Congreso tiene una obligación con las víctimas, para contribuir a tomar las medidas necesarias tendientes a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas y en este caso la falta de representación política existente actualmente frente a las víctimas.

Creemos positivo el avance del trámite legislativo de este proyecto, en el cual se incluyen las recomendaciones de la Misión Electoral Especial para eliminar la posibilidad de que las organizaciones políticas presenten listas de candidatos a corporaciones públicas mediante el sistema de voto preferente.

Contribuyendo a eliminar la personalización de la política y los cacicazgos regionales que han generado la corrupción y el clientelismo electoral, adicionalmente saludamos que el proyecto de Acto Legislativo introduzca en el rango constitucional la obligatoriedad de incluir un 50% del total a las mujeres de las directivas de las organizaciones políticas y en el total de las candidaturas presentadas por dichas organizaciones para cargos y corporaciones públicas.

Finalmente como fue señalado por el informe, existen graves falencias en el diagnóstico y ejercicio del acceso al sufragio universal, no se cuenta con datos oficiales suficientes para determinar los problemas que afrontan los territorios mucho menos se ha puesto en marcha una política pública que establezca derechos políticos de cedula y acceso a puestos de votación.

Especialmente para los territorios más alejados en contextos de violencia y para la población de víctimas, indígenas y afro descendientes, más allá de establecer el voto obligatorio, creemos necesario propiciar mecanismos pedagógicos de participación ciudadana.

Las garantías del acceso y universalidad con transparencia en los procesos electorales deben partir por la implementación de la institucionalidad electoral tal y como fue establecido en el punto 2.3 del acuerdo final y en el fortalecimiento de



las organizaciones sociales y comunitarias, así como en el acceso efectivo a los escenarios de deliberación pública, la participación política como elemento esencial para la construcción de paz territorial estableció la inclusión política, ampliar la participación ciudadana y romper el vínculo entre la política y las armas.

Para ello creemos que es necesario establecer mecanismos legislativos que propendan por una reparación transformadora y amplíen en el escenario democrático a favor del reconocimiento de los derechos.

Muchas gracias.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor, David Fernando Flores, Corporación Viva la Ciudadanía:**

Bueno muy buenos días para todos y todas, saludar desde la Corporación Viva la Ciudadanía el Acto Legislativo 06 de 2019, 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.

Introducción fortalecimiento de sistema de partidos y movimientos políticos; en relación con el sistema de partidos políticos el punto 2 3.1.1 del acuerdo final para la construcción de una paz estable y duradera, estableció la necesidad de redefinir los requisitos para la constitución de partidos y movimientos políticos.

Eliminando la necesidad de obtener un número mínimo de votos en las elecciones de Congreso para adquirir y mantener la respectiva personería jurídica, sin embargo se señaló que para el reconocimiento de estas se les exigirá un número mínimo de afiliados que garantice la existencia de organizaciones políticas serias y evite la proliferación indiscriminada de organizaciones sin un verdadero arraigo social y ciudadano.

Frente a esto hacemos las siguientes reflexiones, frente al fortalecimiento de las organizaciones políticas debemos mencionar que las apuestas hechas en el proyecto por buscar un mecanismo que fomente la democracia interna de los partidos y los movimientos políticos es interesante y parece cumplir con las expectativas de una ciudadanía activa que pide un fortalecimiento de nuestro sistema político.

Sin embargo en el artículo 5° del proyecto, no nos queda claro ¿cuál será el método que se utilice con los grupos significativos de ciudadanos? dado que el origen de estos se basan normalmente en personajes políticos y sus reconocimientos mediante la recolección de firmas.

Por otro lado, la posibilidad de crear un sistema descentralizado de organizaciones políticas, que permitan la creación de partidos y movimientos políticos locales, departamentales y nacionales, propiciaría la pluralidad democrática y la participación ciudadana.

Pues es un esquema donde existen partidos que aspiren a nivel locales, departamentales o nacionales, ¿será necesario un esquema de coaliciones políticas? esto implica que quienes deseen aspirar a un escaño de nivel nacional y tenga una personería jurídica avalada para un nivel municipal, deberán buscar una coalición con otros partidos políticos de la región, para postular sus candidaturas en el nivel nacional.

Es así que quienes lleguen a ser postulados deberán hacer una rendición de cuentas no solo con el partido político que los postuló, sino con todos los que conforman la coalición, esto obliga a las organizaciones políticas a ser más cuidadosos al momento de seleccionar a sus candidatos y a estos a rendir cuentas a todas las organizaciones que los avalaron.

Por otra parte la posibilidad de crear listas cerradas puede cambiar el funcionamiento interno de los partidos políticos, el voto preferente ha llevado una pugna dentro de cada lista y por eso ahora se propone la lista cerrada, pero este sistema podría a su vez llevarnos al regreso del bolígrafo.

Cuando uno o pocos líderes nacionales controlaban el acceso y organización de las listas de cada partido, para ello la definición de algunas medidas que definan los métodos de elección de las listas delegando esta acción a los estatutos de los partidos y en la obligación de que la autoridad electoral presente un proyecto que regule los mecanismos de democracia interna que deberán regular los partidos políticos es absolutamente necesario.

Finalmente creemos que la adopción de estas medidas posibilitará un fortalecimiento de nuestro sistema político, pero las organizaciones políticas necesitan disponer también de un período de transición y algunas medidas que les permitan configurarse en un nuevo espectro político.

Por ello las medidas que permiten el tránsito entre partidos y el otorgamiento y conservación de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos que hoy cuenten con representación en el Congreso es más que necesario para alcanzar una reforma política efectiva.

Adquisición progresiva de derechos; consideramos que el esfuerzo por incluir un régimen de adquisición progresiva de derechos diferenciados entre un grupo significativo de ciudadanos, movimientos políticos y partidos políticos en el proyecto, es un avance de suma importancia para nuestro sistema político.

Sin embargo creemos que debería modificarse la forma en que se reconoce la personería jurídica, las organizaciones y movimientos políticos, como la capacidad de presentar candidaturas a los diferentes cuerpos colegiados y cargos uninominales de elección popular que existen en el país.

Además en el punto 2.3.1. Del acuerdo final, plantea la necesidad de desligar la obtención de la

conservación de la personería jurídica la superación de un umbral en las elecciones del Congreso, asimismo resalta la importancia de un sistema afiliados para la obtención y conservación de esto.

De otro lado se acordó la necesidad de diseñar un sistema de adquisición progresiva de derechos para partidos y movimientos políticos, según su desempeño electoral en los ámbitos municipales, departamentales y nacionales.

Un sistema de adquisición progresiva de derechos genera incentivos para que las organizaciones políticas se estructuren, de tal manera que les permitan ir creciendo en los ámbitos locales, regionales y nacionales, para tal efecto el siguiente gráfico explica cómo sería el reconocimiento de derechos diferenciados para cada una de las organizaciones políticas que participan en las elecciones.

Esto pues es un gráfico, por supuesto no lo voy a leer, ya reposa en la Secretaría de la Comisión y lo haremos llegar por supuesto a los Senadores, sabemos que este asunto corresponde a un proyecto diferente.

Bueno, jurisdicción electoral; el proyecto Acto Legislativo en discusión avanza en la dirección correcta al plantear la creación de una jurisdicción electoral propia, que unifica las competencias judiciales y cuasi judiciales que hoy ostentan tanto la Sección Quinta del Consejo de Estado, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral.

En este sentido consideramos importante reafirmar las ideas que pueden establecer una ruta ya planteada por la Misión Electoral Especial creada en el desarrollo del punto 2.3.4 del acuerdo final de paz.

Jurisdicción electoral y Tribunal Nacional Electoral; acierta la propuesta en la necesaria creación de una jurisdicción electoral que se constituya como árbitro independiente, idóneo y judicial para disciplinar el ejercicio electoral en Colombia.

Sin embargo, además de la creación del Tribunal Nacional Electoral consideramos indispensable avanzar en la creación de tribunales departamentales electorales, en busca de poder abordar el conjunto de controversias en tiempos finitos, dotando el ejercicio electoral de fiabilidad y estabilidad necesaria.

Ya que tal y como ocurre hoy en día buena parte de los resultados judiciales, sobre una elección, se dan cuando el período objeto de la controversia concluyó o está muy próximo a concluir.

Instituto Nacional Electoral; en nuestra opinión el Instituto Nacional Electoral propuesto por el proyecto de Acto Legislativo como órgano que administre el ejercicio electoral asumiendo la vigilancia sobre la vida interna de los partidos, la financiación de estos y el desarrollo del cronograma electoral, es una propuesta necesaria.

Sin embargo, consideramos que lo más conveniente en términos de diseño institucional es que dicho órgano fuera de origen partidista, permitiendo la participación de todas las agrupaciones políticas con personería jurídica en la definición de elementos que les atañen directamente, buscando con esto mayor transparencia, democracia y legitimidad política, en el ejercicio de estas funciones.

Sobre todo, teniendo en cuenta que las controversias de carácter judicial serán resueltas por la jurisdicción electoral y no por este instituto de carácter administrativo.

Separación de poderes y ampliación del periodo presidencial; la ampliación del periodo presidencial en principio se ajusta a varios diseños institucionales de América Latina, que buscando dar mayores posibilidades de diseño y ejecución de los planes de gobierno han optado por crear períodos presidenciales de 6 años.

Sin embargo, en el caso de nuestro país, esto implicaría un desajuste en todo el sistema de pesos y contrapesos de no ampliarse los demás periodos y calendarios que coinciden o se relacionen con el presidencial.

Es importante traer a colación lo que significó como retroceso democrático el desajuste institucional provocado por la instauración de la figura de la reelección presidencial, echo que motivo posteriores reformas constitucionales y legales para corregirlo.

En todo caso por razones de orden político no parece el momento más adecuado para impulsar un cambio de los periodos institucionales y el sistema de pesos y contrapesos, que termine potenciando y ampliando la democracia y por el contrario no restringiéndola.

Financiación política y electoral; uno de los puntos esenciales del proyecto de Acto Legislativo gira en torno a la financiación de campañas electorales, para ello el proyecto crea el Fondo Nacional de Financiación Política, que recoge varios de los puntos contenidos en la reforma propuesta por la Misión Electoral Especial.

En lo que concierne a la financiación sea preponderantemente estatal, que fije reglas responsabilidades y límites claros para la financiación privada, pero creemos que la totalidad de las dificultades en relación con la dependencia de la financiación privada, así como el cierre parcial de zonas grises proclives a la corrupción sigue existiendo.

Ante esto es necesario que los mecanismos de control y vigilancia de las campañas sean eficientes y estén en manos de órganos descentralizados y con autonomía de los partidos políticos, para ello la rendición de los aportes recibidos por los candidatos debe ser pública en todo momento.

Además debe prohibirse la financiación directa a los candidatos por personas naturales y jurídicas, excepto aquellos aportes de mínima cuantía que

deberán ser definidos por la autoridad electoral, si la intención real de estas personas naturales y jurídicas es el fortalecimiento de la democracia y el aparato político, deberían hacerse las donaciones y aportes directamente al fondo nacional de financiación política y redistribuirlos de forma equitativa entre los partidos y movimientos políticos.

Esto eliminaría la posibilidad de que privados o particulares puedan generar redes clientelares, en este sentido lo que se busca es que quien se presenta a los comicios electorales lo haga de la forma más transparente posible y se genere una coherencia.

Promoción de la participación política; en un país que cuenta con una abstención estructural e histórica que ronda por el 50%, así como múltiples limitaciones formales e informales para la participación de la ciudadanía, una reforma política debería estar dirigida no solo a ampliar los actores que intervienen en el sistema político, sino a generar diseños institucionales y de cultura política que promueven y permitan la más amplia participación política de la ciudadanía.

En este sentido, encontramos en el actual proyecto Acto Legislativo importantes medidas en esa dirección, sin embargo, quisiéramos profundizar en los siguientes aspectos, edad para elegir y ser elegido, las sociedades contemporáneas están marcadas por el acceso cada vez más temprano de los niños y jóvenes a los diferentes niveles del sistema educativo.

De igual forma por el acceso de información al conocimiento a partir de la proliferación del acceso al internet y a diversas tecnologías de la información, así mismo por la flexibilización de diversos marcos normativos nacionales e internacionales, que permiten que cada vez más a una edad menor los jóvenes tengan no solo diversos derechos, sino también obligaciones legales importantes.

Todo esto configura el ambiente necesario para promover la participación política electoral de los jóvenes a una edad más temprana que lo permitido por la Ley actualmente, tal y como viene sucediendo en diversos países a nivel mundial.

Proponemos: primero reducir a 16 años la edad para poder ser elegido en las Juntas Administradoras Locales y en los Concejos Municipales, lo cual implicaría una reforma también de orden constitucional.

Segundo, establecer como medida de acción afirmativa un porcentaje mínimo de jóvenes que deben integrar los organismos de dirección de los movimientos significativos de ciudadanos, movimientos y partidos políticos.

Tercero, establecer como medida de acción afirmativa un porcentaje mínimo de jóvenes que integren las listas para cada corporación de elección popular o cargo uninominales a la que se presente en las agrupaciones políticas.

Pedagogía electoral, consideramos y aquí no los leo, simplemente lo mencionó, que debe asignarse una función clara a la Registraduría Nacional del Estado Civil de una función clara en términos constitucionales de que ejerza la función de pedagogía electoral, proponemos allí una jornada de...

### **La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor, Camilo Alejandro Mancera, Misión de Observación Electoral.**

Bueno, muy buenos días de nuevo, Senador, Senadores, Senadora, Secretario y pues a todos los presentes.

Desde la Misión de Observación Electoral queremos agradecer este escenario y así mismo queremos agradecer el que muchas de las disposiciones, o del análisis y propuestas que presentó la Misión de Observación Electoral en el marco de la Misión Electoral Especial se hayan acogido dentro de este proyecto.

Es muy grato para nosotros, ver que por fin encontramos un proyecto en el que se recogen muchos de los asuntos que se habían planteado de manera un poco más seria e integral, siendo esto pues quisiera hacer esta intervención refiriéndome a algunos aspectos específicos de lo que está establecido dentro del proyecto.

Me disculpan por la especificidad, pero creo que es importante tener en cuenta estos detalles;

Primero que todo, celebramos el hecho de que la afectación de derechos políticos, que se puede dar en el marco de un proceso electoral esté bajo la competencia de un organismo judicial y eso básicamente es un avance que creemos que es enorme dentro de este proyecto.

Sin embargo, encontramos algunas incongruencias cuando miramos el proyecto en la medida que en algunas ocasiones se hace referencia por ejemplo a que el Instituto Electoral Nacional que es un órgano administrativo, termina teniendo decisión sobre lo que es la revocatoria de la inscripción de candidaturas.

Pero también se le establece esa competencia al tribunal y en alguna medida también al Consejo de Estado, entonces encontramos una incongruencia sobre este punto específico, creemos que la idea es que precisamente sea el tribunal electoral, la jurisdicción electoral, quien se encargue de resolver estos asuntos.

Porque o si no, si lo que estamos viendo no es un error sino que algo que se pensó de esta manera, que pase primero por un órgano administrativo y posteriormente por un órgano judicial, pues lo que terminamos es generando el mismo problema que tenemos ahora y es que las controversias que se generan sobre la inscripción de candidaturas se van a demorar demasiado.

Entonces en este sentido es simplemente dejarlo bajo el control jurisdiccional del tribunal electoral.



Hay un segundo punto que se incorpora dentro de este proyecto, que hace referencia a ¿quiénes pueden votar? y la inclusión de personas menores de edad de 16 años al voto, esto se implementará de manera progresiva.

Desde la Misión de Observación Electoral, consideramos que es un riesgo muy alto el que se genera, en la medida en que se está incluyendo a posiblemente uno de los sujetos más vulnerables de cualquier tipo de constreñimiento o corrupción a la votación.

Es decir, un joven que en este momento se encuentra estudiando o que está con aspiraciones de entrar a una institución educativa se le puede constreñir fácilmente para que vote en determinado sentido y esto es un fenómeno que para estas elecciones lo estamos viendo muy gravemente.

Como las distintas entidades del Estado, las empresas privadas, están disponiendo de distintos mecanismos de presión al votante y esa es la principal, si nosotros miramos las principales denuncias que se están presentando en este momento, es la principal irregularidad que se está presentando, es el mayor número de irregularidades que se está evidenciando en este momento.

Consideramos que el objetivo que trae esta medida, que es de generar un incremento en la participación, así como una mayor conciencia sobre lo que es la política y lo público en los jóvenes, pueden establecerse medidas alternativas que no terminen afectando o poniendo en riesgo a este sector poblacional.

El tema de la democracia interna de los partidos consideramos que es uno de los grandes avances y creo que es uno de los puntos en los que medianamente ha habido acuerdo entre las distintas organizaciones políticas, en que debe establecerse la obligatoriedad de mecanismos de democracia interna al interior de los partidos.

Hay otro punto que creo que es esencial que es lo del día único, que las consultas o los mecanismos que se establezcan que se realicen en una fecha única, se hace referencia al tema de afiliados, este tema de afiliados lo voy a mencionar en este punto, pero también quisiera hacer referencia a él en lo que en lo que toca la adquisición progresiva de derechos.

La MOE y la Misión Electoral Especial, insistió muchísimo, o insistieron muchísimo en la necesidad de un régimen de afiliados y un registro de afiliados para las organizaciones políticas y que este sea el fundamento esencial para lo que puede ser cualquier tipo de democracia al interior de los de las organizaciones políticas.

En el proyecto no vemos ese avance frente a lo que se hace referencia al registro de afiliados y este es un pequeño vacío que encontramos acá, el tema del 50% en la conformación de las directivas de los partidos políticos, así como la medida de la paridad

y la alternancia en el marco de la conformación de las listas.

Son medidas que consideramos esenciales y es la parte vital de este proyecto, evidentemente bajo ninguna circunstancia se puede pensar en la paridad y en la alternancia de las mujeres sin que hayan listas cerradas y esto es un elemento que también encontramos dentro del proyecto y que consideramos es un innegociable que debe darse en el desarrollo o en el debate sobre este proyecto.

Frente a lo que es la adquisición progresiva de derechos, pues nosotros celebramos que se presenten distintas iniciativas, consideramos que no hay solo una ruta para establecer la progresividad de derechos para las organizaciones políticas.

Sin embargo, dentro de esta propuesta, encontramos algunos elementos que deben considerarse, por ejemplo el que pasa con las organizaciones que tienen una naturaleza, o una voluntad de tener representación y existencia solo a nivel territorial.

Digamos que en el proyecto se establecen los grupos significativos de ciudadanos, los movimientos políticos, los partidos políticos, cada uno con unas reglas distintas, cada uno con unos derechos distintos, pero todo se lo juega su personería jurídica a nivel nacional.

Una de las propuestas que nosotros habíamos considerado en determinado momento, era que la existencia y el reconocimiento de la personería jurídica podría ser también a nivel territorial, que hubiera organizaciones políticas territoriales que permitieran precisamente que estas organizaciones avalen solo dentro de su circunscripción, solo dentro de donde ellos tienen intereses.

Hay un vacío en lo que se refiere a la conformación de los grupos significativos de ciudadanos, en la medida en que tenemos claro que hay grupos significativos ciudadanos sin personería jurídica y con personería jurídica.

Dentro del proyecto es claro, cómo se conforman, cómo se hace para obtener la personería jurídica, pero no es claro cómo se conforma el grupo significativo de ciudadanos, es decir seguimos manteniendo un modelo de firmas, en ese sentido la recomendación que presentamos desde la MOE es, venga vinculemos todo a un régimen de afiliados.

Vinculemos desde lo que son grupos significativos de ciudadanos hasta lo que son movimientos políticos, hasta lo que son partidos políticos, a un registro de afiliados, esto consideramos que también es muy importante en la medida en que se está planteando unas elecciones primarias para determinar si se puede aspirar como grupo significativo de ciudadanos y si se puede obtener una personería jurídica a futuro como grupo significativo de ciudadanos.

Hacer unas elecciones primarias al nivel nacional para todos los grupos significativos de ciudadanos,

sin que se registre un número de afiliados, para determinar el potencial electoral que puede haber y asimismo la disposición logística, creemos que va a presentar una serie de dificultades en lo que es la elaboración del proyecto.

Hay un tema que encontramos en dos ocasiones dentro del proyecto y es la posibilidad de la movilización de quienes hacen parte de las corporaciones públicas, que puedan hacer movilizaciones a otras organizaciones políticas, o la creación de nuevos partidos políticos al interior de las corporaciones públicas.

Desde la MOE no encontramos ninguna justificación para ello, es decir ¿por qué se tendría que generar un régimen especial, o un o una disposición transitoria para que los actuales congresistas se pueda movilizar? de hecho creo que el proyecto es bastante claro en establecer y en buscar el fortalecimiento de las organizaciones políticas.

Y asimismo establece vías de salida y vías de ingreso, entonces consideramos que es completamente innecesario las dos disposiciones que existen en este sentido, me voy a ir directamente al tema de la jurisdicción electoral, como les decía encontramos algunas inconsistencias en lo que son las competencias que se le atribuyen al Consejo de Estado al Tribunal Electoral y al Instituto Electoral Nacional.

¿Qué es lo que creemos y que presentamos en la Misión Electoral Especial? básicamente que toda controversia de carácter electoral en la que se hable del ingreso o de la salida de candidatos o de la afectación de derechos políticos, la entrada y la salida de las organizaciones políticas, tiene que mediar una decisión de carácter judicial.

En ese sentido, para eso es que se crea una jurisdicción electoral, para que este órgano resuelva todo esto, no vale la pena dejar entonces competencias electorales en un órgano jurisdiccional que tiene una mentalidad de carácter administrativa.

Si estamos creando una jurisdicción electoral, estamos buscando la especialidad en lo electoral, en ese sentido pues toda controversia de naturaleza electoral, es para que sea resuelta dentro de este tribunal.

La acción de amparo electoral: consideramos que efectivamente tiene que puede presentarse, que puede darse acá en Colombia, creemos que es una acción que ha sido utilizada ya en varios países con muy buenos resultados, pero que no debe limitarse su ámbito de aplicación a lo que está planteado dentro del proyecto.

Sino que debe tener una cobertura amplia para la protección de derechos políticos, con esto pues de nuevo lo que hago es reiterar que creemos que es un buen proyecto, creemos que es un proyecto que recoge muchos de los elementos que presentamos en la Misión Electoral Especial y ojalá sea un proyecto que pueda entrar a discusión y que pueda avanzarse.

Muchas gracias.

### **La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora, Marcela Valencia Toro, del Centro Pensamiento y diálogo político de la Universidad Nacional.**

Buenos días para todos y para todas, agradecemos la invitación que hemos recibido por parte del partido FARC para participar en este espacio en el cual discutimos un tema de la mayor relevancia para empezar para avanzar en ampliación democrática, como es el de la reforma política y electoral.

Desde el centro de pensamiento y diálogo político que debemos resaltar, no hace parte de la Universidad Nacional, sino que es un centro independiente, hemos venido participando en diversos espacios académicos, sociales y políticos, en los cuales se ha debatido sobre la necesidad de avanzar en una reforma política y el sistema electoral colombiano.

En tanto se reconoce que las reglas existentes no generan condiciones favorables para la participación de todas las fuerzas políticas, especialmente aquellas que han planteado posiciones críticas a la institucionalidad estatal existente.

En CEPDIPO reconocemos que los rediseños institucionales se constituyen en un soporte fundamental para generar unas reglas y unas condiciones claras y transparentes para todas las fuerzas políticas, de ahí que celebramos estos espacios, especialmente recuperar la discusión que se ha construido en el país tras la firma del acuerdo final de paz.

Hemos organizado nuestra intervención en 4 momentos, un momento inicial donde recuperamos grosso modo lo planteado en el acuerdo final de paz y los desarrollos de su implementación en el componente 2.3, haciendo especial énfasis en el ejercicio de la Misión Electoral Especial.

Un segundo momento en el cual identificamos algunos de los asuntos más sensibles del régimen político, para esto nos vamos apoyar de manera sistemática en el informe de la misión y finalmente un tercer momento en el cual recuperamos algunas propuestas de la misión y proponemos una lectura del proyecto de Acto Legislativo radicado y que hoy es objeto de discusión.

Primer momento, acuerdo final de paz y la ampliación democrática; el acuerdo final de La Habana reconoce que las dificultades para el desarrollo de una participación política amplia y con garantías es una de las causas del origen y prolongación del conflicto colombiano.

Por esa razón dedica el punto dos (2) a pactar medidas que solucionen de manera efectiva las limitaciones de la participación ciudadana, el ejercicio de la oposición y el acceso al sistema político, en el punto 2.3 del Acuerdo busca generar condiciones de apertura democrática en lo referente al sistema electoral y de partidos.



Mediante el fortalecimiento de las colectividades políticas, de la discusión programática, el mejoramiento de las condiciones para la competencia política, entre otros, en aras de recuperar para la sociedad colombiana el valor de la democracia.

Pero esto no sólo es un mandato del Acuerdo Final sino una necesidad de la democracia colombiana, base indispensable para la construcción de la paz estable y duradera, con este propósito el Acuerdo Final creó la Misión Electoral Especial conformada por seis expertos, con el fin de presentar recomendaciones con base, entre otros, en las buenas prácticas nacionales e internacionales, en los insumos que reciba de los partidos y movimientos políticos y de las autoridades electorales.

Y teniendo en cuenta las dificultades específicas de las mujeres en relación con el sistema electoral, luego de tres (3) meses de trabajo la misión entregó un informe que partiendo del estudio de las problemáticas de la democracia colombiana generó una serie de recomendaciones sobre las reformas que debían realizarse al sistema de partidos y electoral colombiano.

Este trabajo es un aporte muy valioso que se hace para este debate, consideramos que el esfuerzo colectivo del Acuerdo de Paz y la Misión Electoral Especial deben ser la ruta para realizar la reforma política y electoral que requiere el país.

De ahí que nuestra intervención recupera muchos de los elementos allí consignados y hace un llamado al honorable Congreso de la República para que recupere de manera explícita lo allí consignado.

Segundo momento, reformas políticas y algunos de los problemas más acuciantes; desde la constitución del 91 el sistema electoral y de partidos en Colombia ha sufrido una serie de modificaciones periódicas sin llegar a ser ninguna de ellas una reforma estructural.

Llevando un solapamiento de reglas y de modelos que ha provocado distorsiones en el funcionamiento coherente el sistema electoral y por ende de los mecanismos de fortalecimiento y control de las organizaciones políticas.

Si bien la reforma política del 2003 avanzó en el objetivo de reducir la atomización del sistema de partidos, no queda muy claro hasta qué punto se han fortalecido los partidos como organizaciones políticas, pero sí se evidencia un nuevo cierre del sistema, donde solo pueden competir los partidos con grandes plataformas electorales.

En tal sentido, aunque se ha consolidado con variaciones un multipartidismo en el país, sigue siendo precaria la representación de intereses y sectores históricamente excluidos del sistema político, sectores que representan proyectos de sociedad que problematizan el statu quo existente.

Así las cosas, un primer asunto que debe resolverse en una reforma es el de generar condiciones y garantías para la participación y la

ampliación democrática de las fuerzas minoritarias, la crisis de legitimidad de los partidos políticos y las instituciones públicas plantean la necesidad de repensar el sistema político y su funcionamiento.

Síntoma de ello son los altos niveles de abstención electoral, con promedios nacionales que oscilan entre el 50% y el 60% sufriendo el nivel de participación más bajo de toda América Latina, en la misma vía se ha reducido progresivamente la legitimidad de las elecciones en el país.

La misión electoral muestra que mientras que en el 2004 un 45,6 % de los colombianos confiaba en las elecciones, en el 2010 este porcentaje se redujo al 38,1% pasando al 25.8% en el 2013 y a un 24% en el 2016.

Así mismo, en la Encuesta Mundial de Valores Colombia 2019, los partidos políticos y el congreso registraron un nivel de confianza del 5%, así las cosas, un segundo asunto que debe atender el congreso es generar un rediseño institucional que permita recuperar la legitimidad de la sociedad en el proceso electoral.

Se necesitan diseños que garanticen censos electorales depurados, transparencia de los comicios, desprivatización de las elecciones, entre otros asuntos a esto se suman las difíciles condiciones de participación y garantías para acceder al voto, en muchas zonas del país, particularmente en las zonas rurales.

Entre 1994 y 2016 por razones de orden público se trasladaron 1.786 puestos de votación que contenían 2.376 mesas en 159 municipios, así también la Misión de Observación Electoral (MOE), calcula que hay 360 municipios con baja cobertura de puestos de votación, que a su vez se encuentran en zonas históricamente afectadas por el conflicto.

Así las cosas, tenemos un tercer problema y es el referido a los desequilibrios y desigualdades territoriales para garantizar una representación política, hoy la representación política parlamentaria se concentra mayoritariamente en cinco departamentos del país.

Por otra parte, las desiguales condiciones para el acceso al sistema político se refuerzan en primer lugar, con la distribución de los recursos públicos para el funcionamiento de los partidos, que se hace en un 90% según el desempeño electoral.

De esta manera tres partidos reciben el 53% del Fondo de Financiación Política, en segundo lugar, con un sistema de financiación a las campañas poco riguroso en cuanto a los aportes privados y con dificultades para ser controlado en tiempo real.

La Misión Electoral Especial identifica en este aspecto cinco (5) problemas, los anticipos de recursos públicos son mínimos y su adjudicación compleja y poco eficiente, incluyendo además el tema de la reposición de los votos, en segundo lugar, hay un desconocimiento del costo real de las campañas que resultan demasiado altos en el contexto colombiano.

Tercero, hay una excesiva dependencia de los recursos privados. Cuarto, una falta de claridad y sanciones en la rendición de cuentas y por último los controles y sanciones para candidatos y partidos que violan las reglas de financiación son muy débiles.

Tenemos entonces un cuarto problema referido a las fuentes de financiación y el acceso a las fuerzas políticas a dichas fuentes, hoy resulta de mayor importancia para ganar las elecciones acceder a las grandes maquinarias electorales y la financiación de los privados que el debate democrático y amplio de las ideas.

Otro punto a tener en cuenta es la institucionalidad electoral, esta se encuentra en cabeza de la Registraduría Nacional del Estado Civil, entidad que ejerce funciones de organización de las elecciones, registro e identificación de personas y el Consejo Nacional Electoral como órgano administrativo.

Según la misión estas dos instituciones han evidenciado una serie de problemas en su funcionamiento que afecta el correcto desarrollo de las elecciones y por ende el otorgamiento de garantías democráticas a los candidatos, organizaciones políticas y sobre todo a la ciudadanía.

Estas dificultades consisten, entre otras, en la tercerización de la organización de las elecciones, la falta de verificación y depuración del censo electoral, el origen político del CNE, la falta de autonomía presupuestal, capacidad técnica y territorial del CNE y la duplicidad de funciones con el Concejo de Estado en los temas de inhabilidad e irregularidad en los escrutinios y elecciones.

Así las cosas, hay un quinto problema asociado con la precariedad de la institucionalidad existente aunada a la politización de escenarios como el Concejo Nacional Electoral y por su parte la sección quinta del Consejo de Estado es la encargada de los actos relacionados con procesos electorales.

Esto es, la jurisdicción de lo electoral se encuentra dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa, para nosotros, eso representa un problema en la medida en que no se logra la independencia del órgano electoral.

Frente al proyecto consideramos, digamos, para centrarnos de una vez en las posiciones, hace un esfuerzo por seguir algunas de las recomendaciones dadas por la misión electoral, esto es muy importante y así lo señalan en la Exposición de Motivos, entre los asuntos incluidos destacamos.

uno la creación del Tribunal Nacional Electoral y el Instituto Electoral de la Nación, segundo es importante mencionar la intención de garantizar la financiación de las campañas de origen estrictamente estatal, es loable la prohibición a los partidos y movimientos políticos de recibir financiación para campañas electorales de personas naturales o jurídicas.

Tercero, es importante el establecimiento de listas cerradas y bloqueadas ya que da solidez a los partidos políticos, ahora bien, como se indica en el articulado, esto debe estar acompañado de un claro ejercicio de democracia interna en los partidos para evitar el autoritarismo del bolígrafo.

Se destaca que las listas inscritas deberán responder al principio de alternancia en cremallera en su composición, estas medidas afirmativas son fundamentales para generar condiciones que rompan la brecha de participación de las mujeres.

Es importante la modificación al artículo 40 ya que genera mayores garantías de respeto y reconocimiento a la voluntad de popular expresada en las urnas, consideramos que hay aspectos del Acuerdo Final que deben tenerse en cuenta y del proyecto de reforma electoral.

Primero, la separación del umbral de la personería jurídica, vemos con preocupación la diversidad de umbrales y categorías de organizaciones políticas propuestas que pueden generar confusión.

La reglamentación en cuanto a avales y mecanismos de democracia interna, en particular de los grupos significativos de ciudadanos es poco clara, es necesario aumentar el fondo de financiación de partidos y movimientos políticos y ampliar los espacios de divulgación de los programas de políticos y movimientos políticos con representación en el congreso.

Consideramos inconveniente la extensión del periodo presidencial a los seis (6) años entendiendo los desajustes institucionales que se establecen, no hay claridad frente al régimen de responsabilidad de las organizaciones políticas y aunque se reduce la edad para votar, no se establecen las mismas condiciones de reducción de edad para ser elegido como Senador o representante a la Cámara.

Recordamos también que en 2017 hizo curso en el Congreso una propuesta de reforma política que recogía en su totalidad lo contenido en el Acuerdo Final en el numeral 2.3...

#### **La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor, Yann Basset, Universidad del Rosario, Programa de Ciencias Políticas y Gobierno:**

Buenos días honorables senadores, representantes, señor viceministro y miembros de la mesa y colegas, celebro que se retomem acá muchos puntos en este proyecto, que son mandato en cierto modo del Acuerdo de Paz y por otra parte puntos que ya habían sido recomendados por la Misión Electoral Especial, en este sentido me parece que es muy importante reabrir estas discusiones sobre varios puntos incluidos en el en el proyecto.

Es muy difícil comentar el proyecto en extenso porque tiene realmente muchos elementos y de hecho eso puede ser una dificultad en la discusión porque suma, digamos, elementos de reforma típicamente políticos administrativos y otros del poder judicial

entre otras cosas y eso no contribuye mucho a la claridad de lo que se busca.

Pero igual son puntos importantes, yo quisiera entonces centrarme particularmente en dos puntos y hacer comentarios más puntuales sobre una serie de otras cosas.

El primer punto es la ampliación del período presidencial a seis (6) años, me parece que la exposición de motivos es muy razonable, digamos, en cuanto a los argumentos que se ponen en el proyecto para esta ampliación, es cierto que cuatro (4) años es realmente muy corto para poder implementar políticas de una forma correcta.

Sin embargo, como ya lo dijo David Flores antes de mí, me parece muy complicado desajustar el calendario electoral y los mandatos con un mandato presidencial a seis (6) años y los otros mandatos permaneciendo a cuatro (4) años, esto genera desequilibrios muy complicados.

Un presidente que estuviera seis (6) años que tuviera que enfrentar dos elecciones legislativas durante su mandato pues no sabemos muy bien, y además en momentos distintos del mandato según los presidentes esto generaría me parece desequilibrios y desorden.

Un presidente impopular en final de mandato, como suele pasar, que tuviera que enfrentar una dirección legislativa en su quinto o sexto año de mandato probablemente esta elección legislativa se volvería una especie de plebiscito en su contra de cierto modo y eso no es sano para para las instituciones.

Entonces desde el punto de vista de una sana organización de la de la división de poderes, me parece que, si vamos a aumentar el mandato presidencial entonces deberíamos aumentar también el mandato del Congreso a un periodo similar y lo mismo sucede con las autoridades locales.

Por qué un presidente o un gobierno con un mandato de seis (6) años que negocia proyectos y políticas públicas con unas autoridades territoriales que estarían solamente para cuatro (4) años, esto también genera un desequilibrio, no, con un presidente que va a tratar de, digamos, influir en, o a través del financiamiento en políticas y en proyectos que podrían, que deberían desde su punto de vista permanecer en la duración y unos gobiernos regionales o locales que tendrían eventualmente otros proyectos, pero que no tendrían los recursos institucionales para oponerse al Gobierno nacional desde este punto de vista.

Entonces esto significaría posiblemente una especie de recentralización perversa, entonces ahí también habría que pensar en igualar esos mandatos a seis (6) años incluso, diría yo, para las entidades de control, si se sobreentiende que muchas entidades de control el Gobierno presente las nombra para que ejerzan durante el gobierno siguiente con un periodo similar.

Si el presidente pasa a seis (6) años entonces habría que pasar también a seis años al Procurador, al Contralor, etcétera, a todas las entidades de control, entonces esto no sería una reforma menor, podría ser, pero me parece que habría que pensarse bien y habría que pensar entonces en mantener la igualdad de tiempo de los mandatos para todos.

Porque si no, se introduce una serie de desajuste, entonces, esto para el primer elemento grande y el segundo es el sistema de adquisición progresiva de los derechos, que me parece que es uno de los elementos más importantes del proyecto, un mandato del Acuerdo de Paz algo que había sido retomado por la Misión Electoral Especial.

Y algo muy importante definitivamente para nuestro sistema político, me parece desde ese punto de vista que el proyecto retrocede con respecto al proyecto de la Misión Electoral Especial, ya lo mencionaron algunos antes de mí, me parece que hay un elemento fundamental en esto y es que hay que separar lo que es la personería jurídica de los partidos, de los derechos que tienen los partidos a postular candidatos.

Por un principio simple de justicia básica uno no entiende realmente que la existencia misma jurídica de un partido dependa de que el partido tenga éxitos electorales y supere cierto umbral en las elecciones anteriores, yo no veo ningún problema que existan muchos partidos y que simplemente se registren en función de un número de afiliados.

Otra cosa evidentemente es que todos esos partidos tengan derechos a postular candidatos a todos los cargos, eso sí sería problemático, pero entonces hay que separar bien las dos cosas, yo creo que el proyecto no lo hace al seguir haciendo depender la personería jurídica de los partidos, aunque en tres grados distintos y con tres umbrales distintos de los resultados electorales en las elecciones pasadas.

Entonces ahí la recomendación mía sería de bien separar estas dos cosas me parece bien los umbrales diferenciados de pronto para los derechos a postulación que tendrían los partidos, pero no para la personería jurídica.

Además, se plantea este sí, este problema que mencionaba Camilo Mancera es que no entendemos entonces los grupos significativos de ciudadanos, como entrarían a jugar, si sigue siendo por firmas, en este caso porqué tener firmas y después la personería jurídica ¿para qué sirve la personería jurídica? para un grupo de significativo de ciudadanos que hoy día no tiene vocación a permanecer en el tiempo.

En fin, aquí hay buenas ideas, pero me parece que la forma en que se implementan genera algo de confusión, entonces desde este punto de vista me parece bien, digamos lo que rescato del proyecto que me parece muy bueno es que se reconozca los derechos en función de la participación a las internas, a las primarias y que los resultados del partido en las primarias digamos le permitan postular



efectivamente candidatos en la en la circunscripción restrictiva.

Eso me parece un buen criterio para distribuir los derechos políticos y justamente algo que permitiría desvincular el tema de la personería jurídica y el tema de los derechos a postular candidatos, entonces yo creo que hay que dar la discusión en este sentido, para mejorar un poco lo que se propone acá, cosas más puntuales, entonces las listas cremallera y las listas cerradas, hemos dado este debate muchas veces, me parece muy bien y muy positivo que el proyecto retome esto.

Obviamente las listas cremallera solo funcionan con las listas cerradas y las listas cerradas son, me parecen muy buenas, no solamente por eso sino por muchas otras cosas, para fortalecer los partidos, para dar sentido a la democratización interna, para racionalizar el financiamiento de las campañas, para muchos otros elementos.

Entonces celebro que el proyecto retome esto, pero me preocupa un poco la excepción que se haría para las coaliciones, en este sentido me parece que esto puede ser una excepción perversa porque podría incitar a los partidos a armar coaliciones, coaliciones incluso de mentiras, para justamente saltarse esta norma de las listas cerradas.

Entonces yo diría que listas cerradas sí, pero no puede haber excepciones porque si no, pues, introducimos ahí un incentivo perverso, lo mismo hay un par de normas transitorias que me parecen un poco perversas, la de autorizar por una sola vez entonces la creación de partidos nuevos con el 25% de una bancada.

Imaginemos una bancada de cuatro (4), entonces se separan, cada congresista forma un partido nuevo, eso realmente es una puerta abierta a unos abusos que no están en el espíritu de la norma realmente, ni probablemente de lo que se pretende en este proyecto.

Lo mismo una nueva ventana para cambiarse de partido por una sola vez, entre comillas, que me parece que no es para nada conveniente, hay una serie de discrepancia entre o por lo menos de confusión o quizás la confusión es mía, entre la Exposición de Motivos y el articulado.

No entendí muy bien, finalmente, si los argumentos que se ponen en la exposición hay motivos para el voto obligatorio, finalmente, eso sí queda en el articulado o no, no lo vi, entonces no sé si el proyecto retoma esta propuesta de voto obligatorio o no, y lo mismo en cuanto a la composición y estructura del Congreso.

Ahí hay argumentos en la exposición de motivos sobre la necesidad de que sean mejor representados los departamentos pequeños, entonces yo no sé si el proyecto quiere retomar la idea de una sobre representación de los departamentos pequeños al Senado.

Si es así me parece que no es una buena idea, porque pone en cuestión un poco el principio del bicameralismo colombiano en que es la Cámara la que representa a los territorios y no el Senado y tratar de representar minorías territoriales en el Senado se haría necesariamente en detrimento de las minorías políticas que hoy día son mejor representadas en el Senado que en la Cámara.

Y de hecho me sorprende entonces que los partidos que presentan está proyecto que son partidos de oposición y minoritarios retomen un poco estos argumentos, noto que el proyecto no permite resolver los vacíos jurídicos alrededor de las coaliciones de las personerías jurídicas y eso me parece que es un vacío y que habría que reconsiderar esto.

Y estoy muy escéptico para terminar sobre la limitación de los mandatos de los cuerpos colegiales a tres, es un punto de la consulta anticorrupción y yo defendí la consulta anticorrupción, pero sobre este punto específico yo realmente son muy escéptico.

Porque si algo mostró la literatura académica es que para ser un congresista o miembro de un cuerpo colegial electivo eficaz pues hay que tener experiencia, que la experiencia realmente es un factor fundamental del desempeño de los congresistas, entonces no creo que eso sea realmente una prioridad y que sirva realmente para reducir la corrupción.

Muchas gracias.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora, Sandra Botero, Universidad del Rosario Programa de Ciencias Políticas y de Gobierno.**

Gracias, buenos días, estimados y estimadas congresistas, funcionarios, señoras y señores, colegas, gracias por la invitación a hablar ante ustedes hoy sobre este proyecto de Acto Legislativo para una reforma política y electoral.

Voy a concentrar mis comentarios en cuatro áreas específicas, primero quiero hablar sobre las medidas orientadas a promover la paridad de género, aumentar de manera real la participación de la mujer en política electoral en el legislativo y en las instituciones del Gobierno nacional es una de las tareas pendientes, importantes para mejorar la calidad de nuestra democracia.

Celebro y destaco la pertinencia y la importancia de las siguientes propuestas del Acto Legislativo, exigir 50% de mujeres en las listas electorales y la lista cremallera, la lista cremallera y la ubicación de las mujeres en posiciones altas de la lista son medidas necesarias para que las cuotas funcionen.

Sin eso las cuotas pierden eficacia, esto va de la mano con la lista cerrada y en eso coincido con los que han ido antes de mí, exigir paridad de género en los órganos directivos de los partidos políticos también me parece muy importante, así como hacerlo en una de las ternas para el propuesto Tribunal Nacional Electoral.

Sin embargo, quiero hacer énfasis en lo que numerosos estudios han demostrado en Colombia y en otros países del mundo, para que estos mecanismos sean efectivos, es absolutamente necesario que haya seguimiento y sanción en caso de no cumplimiento.

De resto ustedes están dejando estas cosas en el papel, si no hay seguimiento y sanción, no va a pasar nada con estas exigencias que están haciendo.

Segundo quiero hablar sobre la adopción de mecanismos digitales para la participación política, específicamente el voto electrónico, el voto electrónico es visto por muchos de manera optimista como la solución mágica a los problemas de fraude y acceso en nuestro país.

Pero la respuesta no es tan sencilla, es de suma importancia tener una visión crítica sobre la adopción de tecnologías digitales en la participación electoral, se los voy a resumir en términos coloquiales, el problema, señoras y señores, está en el software, es muy fácil hacer fraude y modificar los resultados en cuestión de minutos, si no hay ningún tipo de soporte físico, votos, papeletas y si el software no es seguro, auditable y abierto.

Sobre este tema tenemos mucho que aprender de la experiencia de otros países y en nuestros propios problemas recientes, me parece muy importante que al evaluar la conveniencia de esta reforma como legisladores ustedes tengan en cuenta los siguientes aspectos.

Primero el voto electrónico no es la panacea porque las tecnologías digitales no son infalibles, hay países que ya han usado el voto electrónico, lo han considerado y han identificado problemas serios y graves, Holanda tenía voto electrónico y después de demostrarse lo vulnerable que era el sistema a los hackers volvieron al sistema manual.

En Alemania la Corte Constitucional lo declaró inconstitucional, porque hace imposible la verificación ciudadana del proceso y de los resultados, les puedo dar más ejemplos, lo que quiero decirles es que esto no, o sea, estos problemas ya se han visto en otros lados y hay cosas que aprender sobre eso.

Pero segundo, tenemos que pensar en nuestro sistema actual y en nuestro contexto, nuestro sistema, de hecho, no es un sistema puramente manual, ya es en parte electrónico en algunas etapas del preconteo, nuestro sistema tiene problemas y vulnerabilidades.

Históricamente el fraude electoral en Colombia se ha concentrado antes o en el momento cierto, compra de votos, extorsión, manipulación de formularios, etcétera, también hay vulnerabilidades en el software de la Registraduría.

Sin embargo, hoy por hoy tenemos la posibilidad de ejercer control y de verificar resultados, es posible, por ejemplo, detectar las modificaciones en los E14, les sugiero, respetuosamente, que nos enfoquemos en hacer el proceso y el software existente más robusto, más seguro y más transparente, no en

adoptar el voto electrónico sin más, eso nos puede generar serios problemas.

Tercero, quiero hablar sobre el Tribunal Nacional Electoral, la propuesta de creación de un Tribunal Nacional Electoral independiente cuyos miembros no sean nominados y nombrados exclusivamente por el Congreso, tiene algunas virtudes.

Dado que el mecanismo de selección de los magistrados del propuesto Tribunal Nacional Electoral va a tener tanto peso a la hora de terminar el norte de esa institución, le sugiero a los congresistas evaluar la conveniencia de un mecanismo de nombramiento que incentive la transparencia e involucre explícitamente oportunidades para que, para que la sociedad civil ejerza veeduría sobre este mismo.

Estos aspectos no caben todos en la reforma constitucional, pero es esencial que ustedes los tengan en cuenta ahí o en la legislación que desarrolle estos principios, cuando yo les digo transparencia ¿a qué me refiero? me refiero a exigirle a los tribunales y a los entes que nominan candidatos que hagan públicos sus tiempos, sus criterios y toda la información relacionada con sus potenciales candidatos y la forma como se eligen las ternas.

Los procesos de selección de candidatos nominados que se hacen públicos y que pueden ser monitoreados por la sociedad necesariamente civil abren espacios para detectar irregularidades y para denunciarlas, tiene que haber un régimen claro de inhabilidades y ojalá audiencias públicas.

Cuarto quiero hablar de la financiación de las campañas, este es un tema muy complejo, la conveniencia de algún tipo de financiación estatal es indudable y es especialmente importante para las minorías, sin embargo, apoyarse exclusivamente en la financiación estatal y prohibir, casi que, absolutamente las donaciones de personas naturales y jurídicas también puede tener efectos negativos.

El sistema actual, que esta reforma propone profundizar en varios aspectos hacia los partidos dependientes del Estado y reduce el grado en que tienen incentivos para rendirle cuentas a la ciudadanía, de otro lado, como lo han demostrado los estudios sobre financiamiento electoral en Colombia nuestro esquema actual favorece a las fuerzas políticas dominantes que tienen desempeños electorales sólidos, están, reciben más recursos y más tiempo al aire en medios.

Adicionalmente ni el esquema actual, ni la reforma propuesta garantizan la transparencia en el flujo de recursos privados, esto es un problema serio pues los mecanismos de seguimiento y de sanción no funcionan en Colombia, no hay control efectivo sobre cómo se consiguen y se gastan los recursos para campaña en nuestro país.

La solución no es prohibir o limitar al mínimo el flujo de los recursos privados, un sistema de financiación mixto, con reglamentación clara y que

promueva y exija transparencia es más realista y puede tener algunas ventajas, se requiere, eso sí, un organismo electoral independiente con capacidad técnica para hacer seguimiento a la financiación de campañas y para regular el flujo de los recursos.

Por último, quiero hablar de dos puntos muy específicos, primero sobre la prohibición de la reelección en corporaciones públicas para más de tres períodos, aquí coincido con mi colega Yann Basset, aunque les aclaro que no nos reunimos antes a hablar de esto, sino que simplemente coincidimos, y es que es una pésima idea prohibir la reelección.

¿Por qué?, esta medida perjudica a los partidos pequeños y a las minorías que tienen por naturaleza un pool de candidatos más pequeño de donde seleccionar, adicionalmente, como lo dijo Yann, ya descuenta la importancia de la profesionalización y de adquirir cancha y experiencia en el legislativo.

Perjudica los liderazgos alternativos, sería más importante concentrarse en continuar fortaleciendo la capacidad técnica de las UTL y en hacer efectivos los mecanismos para detectar y procesar corrupción e irregularidades en el legislativo.

Y por último nuevamente me encuentro coincidiendo con Yann en el sentido de que, si las listas cerradas son importantes y si ustedes quieren meterle en serio a eso, permitir las listas abiertas para los partidos de coalición no tiene ningún sentido.

¿Esto qué va a generar?, esto puede generar incentivos para que los partidos armen coaliciones ficticias, con tal de poder seguir en listas abiertas y poder seguir jugándole al juego personalista y como tenemos amplia evidencia de estos últimos años en Colombia, los partidos en Colombia prefieren las listas abiertas por los incentivos personalistas.

Entonces si meten eso están desvirtuando por completo todo lo que van a hacer intentando meter las listas cerradas, nuevamente, quiero agradecerles la oportunidad de comentar este proyecto.

Buenos días para todos.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor, Armando Novoa, exmagistrado del Consejo Nacional Electoral.**

Bueno gracias a la Comisión Primera del honorable Senado de la República por la invitación que nos han formulado para compartir algunos comentarios sobre este texto de reforma política y electoral, que se está examinando en la audiencia pública el día de hoy.

Yo quisiera sin perjuicio de que, si el señor secretario de la corporación me lo permitiera, en un par de días presentar por escrito unos comentarios más organizados, plantear los siguientes aspectos.

Primero al igual de lo que han señalado algunos otros invitados, creemos que es muy importante que se retome la idea de que el honorable Congreso de la República avoque, con la responsabilidad del

momento, la discusión de una reforma política y electoral.

Esa reforma política debe ser discutida lo más pronto posible, no solamente porque así quedó plasmado en los Acuerdos de la Habana, lo cual de por sí debe significar honrar un compromiso asumido por el Estado colombiano, sino además porque los episodios que se están conociendo a propósito de la campaña electoral de cara a las elecciones del próximo 27 de octubre, ameritan que esa reforma se discuta con prelación en relación con otros temas de la agenda nacional.

Y tengo la seguridad de que luego de esas elecciones, va a ser necesario que el Gobierno nacional, el Ministerio del Interior, los partidos y la academia, vuelvan a retomar este tema, a propósito de este proyecto o de proyectos concurrentes con este, que obliguen a discutir varios temas.

Y aquí va mi segundo comentario, por supuesto, toda reforma política y electoral atiende las circunstancias del contexto en la cual se ha pensado y se ha redactado, cuando el Gobierno nacional y las Farc, antiguo grupo insurgente, acordaron en La Habana conformar una Misión Electoral Especial, lo hicieron con el buen juicio de que fueran representantes de la academia y la sociedad las que formularan unas recomendaciones a la sociedad colombiana sobre el tema.

Y esa misión electoral se aproximó a esta discusión, con la idea de que era necesario aprovechar el momento para hacer una reforma integral al sistema político electoral, dado que el momento de transición institucional que se anunciaba en ese momento así lo ameritaba.

Pero y así quedó plasmado en el proyecto que presentó la Misión Electoral Especial, el Gobierno anterior introdujo algunos ajustes a esas recomendaciones y en su momento en la fase inicial de esas discusiones cuando yo, muy felizmente, me integré a la comisión, porque fui designado como parte de la misma, solo que el Congreso de la República después me negó la posibilidad de hacer parte de la comisión, con el argumento de que era un vocero de las Farc.

En ese momento yo planteé a la comisión que toda reforma política-electoral tiene que jerarquizar sus prioridades y jerarquizar las prioridades significa enfocarse en los aspectos neurálgicos o que se identifiquen como centrales, dentro del diálogo político.

Porque de lo contrario, se corre el riesgo de, y lo digo por la experiencia que tuvimos señor secretario en la asamblea constituyente de 1991, de abrir el abanico de tal manera, que usted gana cobertura en los temas que se examina, pero mientras más amplio sea ese abanico, más pierde la capacidad de profundidad.

De tal suerte que, en el año 91 hicimos una reforma sistemática a varios aspectos relacionados



con los partidos, con la conformación de las listas, se constitucionalizaron algunos temas que estaban mencionados en la Ley 58 de 1985, pero la discusión no nos dejó avanzar en temas que eran centrales.

Por ejemplo, la posibilidad de que en ese momento se hubieran cerrado las listas con el propósito de acabar con la famosa operación avispa, que en su práctica dio lugar a que se malinterpretara el mandato de la constituyente y se aceptara la idea, a mi manera de ver equivocada, de que como la constituyente quiso fortalecer mucho el pluralismo llegamos a cerca de doscientos partidos.

No es el momento para discutir si esa tesis es cierta o no, pero a lo que voy en mi intervención es a señalar, senador Gallo, de que es necesario que este proyecto, que tiene el buen propósito de recoger la idea de una reforma política, se sincere y se ubique en lo que realmente corresponde.

En tercer lugar ¿qué es lo que realmente corresponde hoy en Colombia en relación con la reforma política y electoral?, y aquí me apartó yo de las conclusiones de mis compañeros de la Misión Especial Electoral ¿adolece hoy en Colombia nuestro sistema electoral, doctora Andrade, a quién saludo muy especialmente, de un déficit de pluralismo?

Mi respuesta es que no adolece de un sistema de pluralismo, el sistema de ingeniería institucional que establece nuestra constitución permite que haya partidos fuertes, que haya grupos significativos y que haya expresiones regionales, que expresan la voluntad popular.

Por qué es inconveniente, traer a este proyecto, de la misma manera que, en su momento resultaba progresivo incorporar la idea de que existan partidos políticos regionales o que exista una diferente escala, como lo dice el profesor Yann Basset, de umbrales para acceder a algunos de los beneficios, que otorga la Constitución, de cara a la acreditación de candidatos.

Porque hoy lo que estamos viendo en Colombia es que la dispersión y la falta de gobierno de los partidos políticos en la actividad electoral de sus líderes regionales, hace ingobernable los controles a la financiación de las campañas y so pretexto del fortalecimiento, Senador Gallo, del pluralismo a nivel regional en lo que hemos derivado es en un sistema de nepotismo electoral capturado por grandes familias en las regiones, que aupados por la bandera del pluralismo están desnaturalizando completamente la idea de un régimen y un sistema electoral abierto.

Por consiguiente, en relación con este aspecto yo diría que, ni tanto que queme al santo ni tan poco que no lo alumbre, en el sistema electoral encuentro que no es cierto que los grupos significativos de ciudadanos pongan en peligro la existencia de los partidos.

Claro, siempre en estas elecciones surgen 800.000 grupos significativos de ciudadanos que

obtienen firmas y las presentan a la Registraduría, pero de esos grupos solamente llega la tercera parte a las elecciones, de tal manera que su explosión inicial, termina al final de la tarde siendo minoritaria en relación a la presencia de los partidos.

Los grupos significativos de ciudadanos tienen que ser regulados como ya se ha dicho, en lo que se refiere a los sistemas de recolección de firmas, a las campañas electorales anticipadas, tiene que haber una igualdad de condiciones real entre los partidos y los grupos significativos de ciudadanos.

Pero esa ingeniería que tenemos sería un equívoco modificarla, por la idea de que existan partidos regionales y municipales, con la estructura de poder local que existe hoy en Colombia.

En segundo lugar los episodios de las campañas presidenciales, Senador Gallo, y lo vuelvo a repetir, porque por decir esto fue objeto de una denuncia penal en la Fiscalía que ya se archivó, las campañas electorales a la presidencia del 2014 desnudaron una realidad, Senador Bolívar, y es que en Colombia desde las más altas élites de poder, se construyó un sistema de financiación paralela por debajo de la mesa, con triangulaciones de ingresos de dinero a través de los partidos, de las coaliciones, que apoyaron a los candidatos.

Ya no es solamente el caso de Odebrecht, es el caso de Pacific Rubiales cuya representante legal presentó hace pocos días una denuncia a la Fiscalía señalando, respaldada en pruebas, documentos, cheques, balances económicos, que había dado a las dos (2) campañas presidenciales, que fueron a la segunda vuelta presidencial, en el 2014, \$9.000 millones de pesos.

De tal manera que esa financiación paralela y oculta al día de hoy, porque todavía no se ha cerrado este capítulo, nos está indicando que los ingresos que entraron por esa vía son de mínimo tres veces más los topes que estableció el Consejo Nacional Electoral.

El Consejo Nacional Electoral para las elecciones del 2014 estableció un tope de gastos de las campañas de \$11.000 millones de pesos para los candidatos que no fueran el presidente en ejercicio, ley de garantías electorales y de \$13 mil millones de pesos para la segunda vuelta.

Alrededor de \$21.000 millones de pesos, pero resulta que si usted hace sumas y restas entre las dos grandes multinacionales, que están aceptando que financiaron esas campañas, vamos en alrededor de \$30.000 millones de pesos.

Y esta financiación, repito, se hizo por dos vías, en primer lugar, ingresando dinero a través de sociedades de papel creadas en Panamá, en segundo lugar, por la vía de entregarles recursos en efectivo a los partidos políticos de la coalición.

Tengo que decir, doctor Andrade, caen estado del partido conservador, loas al partido conservador, pero lo que dicen las últimas investigaciones y

denuncias de medios de comunicación, es que los partidos valiéndose de los vacíos que tiene la Ley 1475 entregaron en efectivo esos dineros a las campañas y esos dineros no entraron a la gerencia de las campañas.

Esos dineros ingresaron a las direcciones de los partidos que apoyaban los candidatos e irrigaron esos recursos a nivel regional, sin entrar a la contabilidad de las campañas y por supuesto ya voy a terminar esa contabilidad no aparece registrada en el Consejo Nacional Electoral.

¿Por qué, en su momento, el Consejo Nacional Electoral decidió absolver a las campañas de las denuncias que los medios de comunicación han puesto de presentes? porque al mirar los informes depositados en cuentas claras, se encontraron con que la contabilidad presentada estaba en regla.

Porque nadie, que no sea el profesor Mockus, se atreve a poner en las cuentas que se entregan a cuentas claras informes contables que no correspondan a las exigencias que dice la Ley y entonces el Consejo Electoral, y aquí voy a mi tercer punto, dijo, como esas campañas recibieron dineros en 2014 y las investigaciones empezaron más de tres años después hay caducidad de la acción sancionatoria.

Y con esa tesis de la caducidad de la acción sancionatoria, entonces la autoridad de control electoral terminó premiando a quién hizo la trampa de la mejor manera, vale decir, ocultando al extremo la realidad de la financiación de las mismas.

Consiguientemente las investigaciones se archivaron por caducidad, pero pregunto, esa tesis de caducidad, que debería ser una norma que aclaremos en esta reforma, tal como la aplicó la autoridad electoral significa que quien, si hace la trampa, la hace de la manera más, digamos, más ajena al control de la investigación, termina premiado.

Porque si la irregularidad se encuentra cinco o seis años después no estamos hablando de que se violaron los topes, estamos hablando de que hay una defraudación al principio democrático, porque quien se vuela un tope defrauda la voluntad ciudadana a través de la compraventa de votos o de otras maniobras que ponen en desigualdad a los demás candidatos en las elecciones.

Por consiguiente, el tercer tema sobre el cual creo yo que debe enfocarse en la reforma se relaciona con la capacidad de control sancionatorio de la Organización Electoral y como bien lo dice el proyecto, es imposible que con la estructura de composición que tiene el Consejo Nacional Electoral hoy en día se avance en esas investigaciones.

De tal suerte que es necesario darle un origen a la integración de ese órgano diferente, pero y aquí viene mi observación, los ponentes y los autores de la iniciativa tienen que pensar muy bien si al mantener una estructura bicéfala de la Organización Electoral, Tribunal Nacional Electoral que reemplazaría la Sección Quinta del Consejo de Estado e Instituto

Electoral que sería el órgano administrativo, se les da el mismo origen en su composición en las cortes.

Porque la estructura de incentivos perversos va a hacer que los políticos traten de cooptar el proceso electoral de las altas cortes, para por esa vía neutralizar la capacidad sancionatoria de los órganos de investigación, entonces yo recomendaría que ese Instituto Electoral tuviera un origen de composición puramente técnico.

Si ustedes quieren tendría que haber una sala de consulta a la manera como la que existe en el Instituto Electoral de México en donde los partidos puedan previamente opinar.

Pero entregarle la nominación y la elección del órgano electoral a las mismas Cortes puede ser muy perturbador y eso terminó con esto, me obliga a hacer esta reflexión, hoy en Colombia la elección del Registrador Nacional del Estado Civil que debe hacerse en el próximo mes de noviembre, no está saliendo bien.

Y tener un Registrador seleccionado por mecanismos transparentes es tan importante como tener un buen Fiscal; yo pregunto, ¿por qué las organizaciones encargadas de esto, la academia, no le hace un control al proceso de selección del actual Registrador Nacional del Estado Civil?

¿Por qué las Altas Cortes no están sujetas al escrutinio público en esta materia? Si el Registrador es el garante de la voluntad popular, es necesario que ese cambio en la arquitectura institucional de la Organización Electoral se piense con suficiente detenimiento, hay todavía tiempo para hacerle una reingeniería a eso.

Creo que el Registrador a alguien tiene que rendirle cuentas, cuando el Registrador contrata el software de escrutinios, es que aquí están diciendo, lo digo con todo respeto, que el voto electrónico no es muy confiable porque puede ser objeto de manipulaciones.

Pero es que lo que estamos viendo hoy en Colombia es que el software de escrutinios que existe hoy para el preconteo, que no tiene un carácter obligatorio y es objeto de una manipulación mayor, entonces reformas, concentración en los temas, identificar esos puntos y los otros dejarlos de lado. Muchas gracias.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora Ginneth Esmeralda Narváez Jaimes, Catedrática de la Universidad Santo Tomás:**

Muy buenos días aún para todas y todos, un cordial saludo de la facultad de sociología de la Universidad Santo Tomás, saludos Senadores Esperanza Andrade, Julián Gallo, Gustavo Bolívar, Representante Carlos Carreño.

En este caso venimos con la presentación de nuestra apuesta y el compromiso político por la paz, que estamos haciendo no solamente desde ámbitos específicamente académicos, sino que en espacios de injerencia y decisión de toma de decisiones cómo

es la política pública en este país, también queremos hacer presencia y traer nuestros aportes y nuestras reflexiones al respecto.

En el día de hoy el decano Miguel Urra, los docentes Camilo Andrés Castiblanco Durán, la docente Catalina Acosta y los estudiantes que nos acompañan, Tatiana Andrea Hoyos, María José Ramírez, María Paola Velandia, Luisa Fernanda Luque, María José Ramírez, María Paula Velandia, Luisa Fernanda Luque, ahí voy, Sara Juliana, Ana María Ortiz, María Camila Díaz, Daniela Murillo, Nicolás Ramírez, Gabriela Mansilla, Natalie Vargas, Laura Melisa, Natalia Pachón, María Fernanda Galindo y Andrés Felipe Ramírez, estudiantes todos de la facultad y quien les habla docente de la facultad de sociología, Ginneth Esmeralda Narváez, queremos compartirles a ustedes una aproximación teórica al derecho de la democracia, a la justicia y a la paz, análisis comprensivo desde la Universidad Santo Tomás.

El acuerdo final logró avances sustantivos respecto a las garantías procedimentales que requiere la democracia en Colombia, propuso escenarios de reconciliación que deben ser concretados desde el campo institucional.

Es así como se reconoce la regulación y posterior implementación del estatuto de la oposición, que va de la mano con la reforma al sistema político y electoral que hoy aquí se discute, nuestra democracia históricamente se ha visto amenazada por la violencia política letal, no son pocos los estudios que ponen en evidencia patrones sistemáticos del asesinato de líderes sociales, práctica que ya ha sido visibilizada en informes de organismos multilaterales, así como en estrados judiciales tanto nacionales como internacionales.

La Constitución Política de 1991 contrajo una apuesta por la apertura política en Colombia, lo que dio espacio para que se pusieran en juego electoral los diferentes partidos, las minorías que a la fecha siguen insistiendo en una necesidad de luchar por espacios públicos y políticos en los que realmente se reconozcan esos diversos espacios de participación y vayan más allá de la puesta electoral.

Que se conecten con lo pactado incluso en el Acuerdo Final con las FARC, el presente proyecto de ley se compromete no solo con la implementación de mayores controles en el ejercicio electoral, sino que se acompañan mecanismos de sanción para evitar conductas recurrentes y reincidentes de delitos asociados a la representación política.

Y que de hecho se constatan día a día con tantos escándalos de corrupción que tenemos en Colombia, al tiempo que invita a la ciudadanía a participar activamente y dejar de ser referente pasivo, una sociedad que desde la abstención está manteniendo el orden hegemónico imperante, si su silencio se mantiene se legitima el orden vigente.

Se debe reconocer que la participación de la ciudadanía en las urnas no es una constante en las democracias, o no ha sido una constante en las democracias occidentales, sin embargo, se requiere instar al ciudadano del común a la decisión desde los escenarios que posibilita el sistema electoral, no solo como derecho sino como deber.

El silencio y la pasibilidad de nuestra ciudadanía están legitimando el orden impuesto, así como los gobernantes corruptos que asumen cargos en función pública y con ellos sus decisiones administrativas de lo público, en cuanto se arriesga con ello el erario.

Mantenerse al margen del sistema político también responsabiliza a estos ciudadanos que por voluntad propia deciden abstenerse de tomar postura o de proponer agendas que del todo sean más incluyentes y que logran visibilizar las posturas diferenciadas de la tradición y de la política clientelar que se ejerce en el país.

O tal cual lo mencionaba el Gobernador de Antioquia en un sentido casi que caricaturesco las clientelitas que tienen en los gobiernos regionales, en ese orden de ideas como academia, proponemos otorgar espacios al reconocimiento de la diferencia, no como amenaza, sino como referente de consenso y de deliberación.

Es desde estos estrados donde se posibilita la construcción de un mejor país en el que todos estemos representados, es desde el poder ejecutivo, legislativo y judicial desde donde se deben posibilitar estrategias de oportunidad política, no solo a que se garantice la existencia de partidos minoritarios.

Ahí no está solamente el lugar de juego, se tiene que trascender no solamente por espacios de enunciación, sino por espacios que permitan realmente una toma efectiva de decisiones, donde realmente se encuentran y se vean representados y visibilizadas las agendas subalternas y que esos partidos en términos procedimentales sean capaces de incidir en el mejoramiento de práctica más ética y transparente.

Algo positivo que trajo el Acuerdo Final con las FARC fue justamente iniciar un proceso en términos de estructura, oportunidad política, para mejorar los escenarios de correlación de fuerzas y justamente en estas instancias.

Entonces asistimos a una nueva institucionalización del Estado, son numerosos los casos de corrupción electoral y administrativa que caracterizan nuestras entidades públicas, desde ese orden proponemos ir permeando progresivamente esas instancias para desde adentro ir posibilitando los cambios y las reformas necesarias.

No basta el orden legislativo para reconducir las prácticas sociales y culturales, si bien el día de hoy sobre una instancia que es necesaria, y como lo dije al principio de la intervención es un requerimiento procedimental, no nos basta con esto, toca seguir acompañando la implementación del Acuerdo Final



con las FARC en otras áreas sustantivas del ejercicio de lo político.

En este orden, no basta reconducir solamente lo político y legislativo, sino reconducir prácticas sociales y culturales, de la mano de la academia y de toda la propuesta se requiere una reforma también en términos de educación.

No podemos mantener la opción de un ciudadano que no conoce lo que está votando, del ciudadano que vota manipuladamente, en este orden de ideas reclamamos la enseñanza de la historia, así como la formación política de esa ciudadanía, que se está invisibilizando desde la multitud.

El Acuerdo Final no se puede comprender como la solución fehaciente, la superación del modelo de democracia restringida que aún opera en Colombia, se comprende como un espacio incidencia que aunque lo formal plantea nuevos derroteros y debates necesarios sobre lo que se comprende por paz, justicia y por garantías a la opinión diferente.

Sin una profunda y aguda reforma estructural al sistema electoral será impensable la apertura en las garantías para la participación en los diferentes niveles de incidencia, en el ámbito rural y de hecho ya en el urbano, de hecho la MOE ha dado algunas alertas en ciudades intermedias y en el Distrito Capital, sobre las constantes amenazas que en este momento acarrearán las diferentes candidaturas.

El ejercicio de la violencia en Colombia se impone como lógica de acallamiento e intimidación, es responsabilidad entonces del Estado en restablecer la confianza en esas masas votantes hasta que la política logre un ejercicio entre iguales y el esquema representativo otorgue una efectividad que potencie el marco legislativo.

La democracia es una práctica cotidiana que se debe expresar desde los espacios más próximos como el hogar, la escuela, el barrio, la vereda, para luego sí cualificar los líderes que en últimas lograrán aglutinar las voces de respaldo expresadas en el voto como constatación de respaldo a las agendas políticas propuestas, así como la actual aplicación de nuevos líderes a nivel nacional.

El avance respecto a la participación de las mujeres en cuotas de representación debe superar las prácticas de instrumentación en las que se reproducen las lógicas patriarcales, no porque haya mujeres representadas están hablando realmente las mujeres y menos aún las diferentes minorías sexuales.

En su lugar es el momento de reconocer su devenir en la historia social y política del país y entender las luchas históricas que deben ser asumidas para subsanar las exclusiones existentes, los jóvenes en esta nueva reforma también cobran espacio como actores incidentes.

De ahí que se requiera desde los primeros niveles de formación la cualificación y la procura de un voto de opinión que no sea manipulado, sea formado y

forjado desde las albas, el voto va de la mano de una práctica de concientización respecto al alcance de las decisiones que se van a tomar realmente a futuro.

En manos de nuestros jóvenes es que va a quedar el país, de ahí que requieran tanto de la educación, el alcance de la presente reforma requiere la voluntad en su aprobación, pero la paz requiere un dardo de inversión necesaria para su operatividad, que está restringida incluso desde del nuevo plan de desarrollo que tenemos y para eso toca otorgar las justas reivindicaciones del escenario legislativo.

Por ejemplo, el Instituto Electoral de la Nación que ha sido propuesto así como el aceleramiento en las diligencias judiciales que impartan las sanciones disciplinarias necesarias tales como la pérdida de investidura, a la cual casi no se recurre en este país, así como los alcances de la revocatoria del mandato en caso de ser necesaria requiere una verdadera implementación de este mandato legal para que sea procedente, de ahí que la presente reforma no solo impacte al ejecutivo, sino que vaya de manera directa y reclamante ante el poder judicial.

Está instando a las altas cohortes, a los entes de control y veedurías ciudadanas a que realicen de manera consecuente y transparente su labor, principios que van de la mano con los objetivos enunciados en el presente paquete legislativo.

Reconocer la existencia de mecenazgos y conflictos de interés son evidentes en todo orden político, así que se debe superar la ingenuidad respecto a los órdenes de financiación de los movimientos, grupos y partidos políticos, que han adquirido personería jurídica y de los tradicionales en específico que cuentan con mecenazgos solapados y que deben empezar a evidenciarse incluso desde estas instancias de poder, para así garantizar la real financiación de las agendas políticas de los grupos alternativos emergentes. En definitiva se requiere autonomizar el sistema electoral, crear una rama electoral que no está intervenida por las relaciones de poder y de hecho me atrevo a decir que incluso familiares desde donde vienen los intereses de poder que inciden en este poder legislativo, para poder repartir y reconocer los linajes, las tradiciones y los gamonalistas que han caracterizado nuestros sistemas políticos de la República y la tradición política colombiana y empezar a darle voces en términos de una apertura política y darles voz a las minorías que siempre han sido subalternizadas.

Desde la academia es necesario innovar argumentalmente con el fin de transformar las relaciones de dominación, reducir las brechas de inequidad, aportar modelos de desarrollo que parten del reconocimiento a las realidades territoriales, que forjen un país más justo y que posibilite superar las prácticas sistemáticas y validadas de exclusión, segregación, discriminación y clasismo.

Digo validadas por el ciudadano que se silencia, ilegítimas de su abstencionismo, la Facultad de Sociología de la Universidad Santo Tomás

está comprometida con la sociología de la paz que permite reconocer la resiliencia de nuestros ciudadanos, aporta a la construcción de la paz desde la comprensión y reconocimiento a los conflictos sociales con el fin de posibilitar una debida redirección de estos en un mundo de permanente cambio.

La democracia de garantizar los derechos constitucionales a la paz, la reconciliación, a la justicia restaurativa, a la apuesta por la construcción de la diferencia y el disenso, para lo cual se requiere un ejercicio de función de elección de autoridades judiciales y políticas debidamente cualificadas, idóneas para el ejercicio de la función pública, partiendo desde lo mínimo, y cuestionándonos sobre qué entendemos por colectivo, qué se entiende por poder público, qué se entiende por libertad y capacidad de razonar, educarnos para potenciar la formación social para aprender del perdón que nos enseñan las víctimas de este conflicto, para generar familias que solventen los problemas por la vía del diálogo, para forjar vínculos sociales basados en el respeto, en la ética y que fomenten un juicio crítico.

Seres humanos con verdadera potencia humana, ciudadanos globales que reconozcan los desafíos de este siglo tecnologizado y mercantil, educamos desde la esperanza, desde la vida, así manifestamos una renuncia a las múltiples violencias sociales, políticas y económicas. Estamos convencidos de que somos capaces de reconocer errores y posibilitar entornos de resolución y de propuestas. Muchas gracias por su atención.

#### **La Presidencia interviene para un punto de orden:**

Muchas gracias, Ginneth, señor Secretario verifiquemos si hay más intervenciones y si no les ofrecemos la palabra a los honorables congresistas que se han hecho presentes.

#### **Secretario:**

¿No se han notificado más invitados, señor Presidente?

#### **La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Gustavo Bolívar Moreno:**

Muchas gracias, señor Presidente, y a los asistentes agradecerles haber venido y haber hecho el ejercicio de enriquecer un proyecto urgente para Colombia, urgente porque a la luz de las próximas elecciones, no estamos a más de 15 días de las próximas elecciones o 20 días y el panorama es oscuro, como si estuviéramos hablando en 1980, nada cambia.

Estamos a punto de elegir a la candidata de los candidatos de Dilian Francisco en el Valle, de los Aguilar en Norte Santander, Vicente Blel está a punto de elegir también a sus hijos en Bolívar, los Gnecco siguen gobernando en Cesar con alcaldía y gobernación, los Chad ni se diga en Atlántico y Córdoba, Kiko Gómez está justo a elegir nuevamente su candidato desde la cárcel en La Guajira, Jaír

Acuña está a punto de ganar Sucre, los Cote están a punto de ganar Magdalena, Nevio Echeverría a punto de ganar en Guaviare, en fin.

Es un panorama feudal al que hay que tratar como dijo la última exponente, me recuerda su nombre, Ginneth, todo esto pasa por la falta de educación, ella mencionó ese punto de la educación política, de la educación electoral en la gente, pero también de la solución de sus problemas sociales.

Casi todos en el imperio ganan de los imperios que han edificado estos personajes que nombré y otros que se me escapan, están basados precisamente en el hombre y en la ignorancia de la gente, a eso le apuestan y a eso le juega y si sumamos esta suma de dinero que denunció aquí el exmagistrado Novoa en efectivo para los partidos, no era para otra cosa que para comprar votos.

Todo ese dinero que no entró al registro de las cuentas electorales, pues era un dinero que iba directamente a las mochilas de esas personas que se paran cerca de las urnas a comprar los votos y esa es nuestra democracia hoy.

Por eso imperativo trabajar en esta reforma electoral y en una reforma política, en primer lugar, pues lo que pude escuchar de los ponentes es que hay un acuerdo de todos en la limitación judicial al ejercicio de los cargos públicos.

Es decir que aquellos funcionarios de escritorio no puedan con una firma echar a la basura la voluntad popular expresada en las urnas por cientos de miles o miles de colombianos, ya es un caso que vivimos y en el que la corte, el CIDH está al tanto y en el caso digamos de Gustavo Petro y otros casos les ha devuelto los derechos, que fueron truncados, mancillados por estos funcionarios.

En otro punto en el que veo total acuerdo es en el de la participación de género, en la participación de las mujeres, la participación 50% y 50% de las de las listas, tanto en las listas, como los partidos y de lo que llaman la cremallera, la alternancia.

En las listas cerradas también veo un cierto consenso salvo la profesora de la Universidad del Rosario que expresa una inquietud muy válida en el sentido de que si se les permite las coaliciones, pues obviamente por ahí se va a abrir un hueco para que los partidos también puedan acceder a coaliciones, para mantener su preferencia por las listas abiertas.

Y, ¿de dónde nace esta preferencia? Porque es una competencia de una cantidad de personas dentro de una misma lista a ver quién consigue más plata, a ver quién compra más votos, a ver quién o en el caso contrario quién expone mejores ideas.

Es algo que no hemos podido probar y que está por verse su efectividad, pero la lista cerrada de nada sirve y aquí viene un punto álgido en el que no hubo consenso, no noto consenso dice en la financiación estatal de los partidos políticos y de las campañas políticas 100% estatal.

Para mí y eso del espíritu básicamente de este proyecto, todos los problemas de corrupción, la mayoría digámoslo para no ser absoluto, nacen del origen de la financiación de las campañas, ahí radican los males que vemos en la política, lo vemos a diario en el Congreso de la República.

Da grima, da tristeza ver cómo una gran parte del Congreso tiene que declararse impedido constantemente para votar ciertas reformas, para votar ciertos proyectos de ley, porque pareciera que tuvieran dueño, pareciera que obedecieran a un jefe, como que si tuvieran por encima de la Constitución y de las leyes un capo que lo maneja, lo denuncié anoche.

En ese caso el señor Sarmiento, pero hay más, sucede a nivel local, cuando uno ve los intereses por ejemplo en la alcaldía de Bogotá de a toda costa urbanizar la Reserva Van der Hammen y se da cuenta uno que la mayoría de contratistas que aportaron a la campaña del señor Peñalosa tienen terrenos en esa zona, que obviamente al ser Reserva pues no tienen un precio, pero al convertirse en predios urbanizables pues multiplican su precio por miles.

Y ahí es donde nosotros tenemos que trabajar, se estima que financiar todas las campañas políticas en Colombia cuesta 2 billones de pesos, está bien, mucha gente se altera por el monto, pero la ganancia en términos de transparencia y de independencia para los candidatos, el lujo que se puede dar un candidato al pararse aquí y votar a conciencia, por lo que quiere, por lo que cree y por lo que le mandaron a hacer sus electores.

O sea, ese mandato cómo se le transfiere, me parece que eso no tiene precio, sobre presupuestos que estamos hablando hoy de 270 billones de pesos, creo que dos billones no representan ni siquiera el 1% de esa cifra, pero sí nos garantizaría una democracia independiente, libre, una democracia eficaz, donde los legisladores, los alcaldes, los gobernadores, en fin, trabajarían decididamente y directamente por favorecer los intereses de sus electores y no los intereses de sus financiadores, ahí está la diferencia, por eso nosotros tenemos que defender este artículo, no es fácil que pase, pero sí queremos que el país conozca las ventajas y por eso presentamos este tipo de proyectos.

Y es la diferencia entre candidatos que no endosan la voluntad popular que han recibido del pueblo a sus financiadores, a los cacacos, a los contratistas, a veces a los narcos y la diferencia entre un legislador o un miembro del ejecutivo independiente, totalmente independiente y libre.

Por eso, Senador Gallo, defender este punto a como dé lugar, es posible que no pase pero tenemos que mostrar las bondades al país de este sistema.

Lo otro en lo que tampoco vi consenso es en el voto electrónico, obviamente mientras los seres humanos, no puedo generalizar, mientras muchos

seres humanos sean corruptos, el sistema puede ser el que queramos el de papel, el electrónico, el mágico, el que le pone el nombre que le queramos poner y siempre va a haber la tendencia a buscarle la trampa, buscarle la vuelta, a descubrir cómo adulterar los resultados.

Pero se me antoja y en esto también tuve unas charlas con el magistrado Luis Guillermo Pérez que ha estado visitando diferentes países, mirando qué sistema electoral implementan, pero hay un sistema mixto en el que aparte del voto electrónico y esto era una de las quejas creo que nuestro amigo Yann, que decía que es difícil seguir el rastro del voto electrónico en el caso de un fraude, porque no quedan muchas pruebas.

Pero sí hay un sistema electoral mixto, creo que lo tiene Venezuela y lo tiene Brasil donde al elector le entregan una papeleta de su voto, queda registrado obviamente en el software que coinciden que tiene que ser abierto, tiene que ser escrutable, tiene que estar abierto al escrutinio de los partidos y a la verificación y a la auditoría, pero el voto electrónico mixto pudiera ser una buena solución digamos de transición para Colombia, mientras toda esta cultura de la corrupción, toda esta cultura de la trampa va cesando y en algún tiempo podamos implementar un sistema electrónico total.

No hablamos mucho del voto obligatorio, no escuché ponencia, igual llegué un poco tarde, ni sobre la conveniencia o no de hacer que los jóvenes a partir de los 16 años puedan ejercer su derecho al voto. Es algo que obviamente se irá a discutir.

Por último pues decirles que el proyecto está abierto para hacerle esa reingeniería de la que habla el magistrado Novoa, seguir escuchando los sectores, hay que escuchar ahora los partidos, hay que escuchar ahora a la sociedad civil, a los electores y tratar de enriquecer lo más que se pueda, para beneficio de una democracia que para mí hoy no tenemos.

Es utópico pensar que hoy vivimos en democracia, cuando tantas personas eligen comprando votos, cuando tantas personas se eligen comprando registradores incluso, de modo que la idea es avanzar, también cumplir el acuerdo en el punto donde se habló de la apertura democrática.

Y bueno quedamos abiertos a más opiniones para poder enriquecer más el proyecto. Muchas gracias.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al Honorable Representante Carlos Alberto Carreño:**

Gracias, señor presidente, a todos los convocantes, a todos los integrantes de las unidades de trabajo legislativo que ayudaron a organizar este evento, a los asistentes.

Realmente este es un tema fundamental y mucho más en el marco, en el contexto de un acuerdo de paz que las inmensas mayorías de los colombianos pues estamos tratando de sacar adelante, la



participación política, las posibilidades reales para distintos sectores de la población colombiana que históricamente han estado excluidos, puede determinar realmente el futuro de nuestra nación.

Por qué la cerrazón política, la imposibilidad de que sectores distintos a los viejos partidos tradicionales puedan participar en la política del país, podríamos decir que es una de las causas fundamentales de este triste, doloroso, y largo conflicto que estamos tratando de dejar atrás.

Y por eso este proyecto es importante porque realmente el deber, la obligación en la legislatura anterior de acuerdo a lo acordado, valga la redundancia por medio del *fast track* era haber garantizado una reforma política, que viabilizara eso que esté, digamos, una necesidad tan urgente para irme a los sectores, no solo políticos sino sociales.

Y sobre todo desde los territorios más afectados por el conflicto de nuestro país, que no solo han estado políticamente excluidos, sino económica, social, infraestructuralmente, durante décadas.

Colombia realmente es un sistema partidista, un régimen político partidista, eso es lo que tenemos en nuestro país, yo no me atrevo a llamar una democracia partidista, porque me parece que es reconocerle demasiados méritos a un régimen excluyente, violento, cuya tradición ha sido fundamentalmente la eliminación incluso física de adversarios de propuestas políticas alternativas.

Y ese sistema partidista pues de alguna manera garantiza que los partidos que ejercen el gobierno, pues tienen todas las posibilidades de esa dinámica hacia el futuro, es decir que el partido que en algún momento controla el aparato del Estado pues realmente tiene todas las posibilidades, lleva una inmensa ventaja frente a partidos que tratan desde la oposición y mucho más desde una oposición en la cual no se ejerce ningún tipo de presencia gubernamental, pues de abrirse campo en esta disputa que de alguna manera debe posibilitar que otras propuestas accedan al Gobierno y al poder.

En ese aspecto creo que esta reforma de manera indirecta lleva los partidos a que tengan que reformarse, eso es una pregunta un poco compleja con proyecto de ley y es si eso se logra, o no se logra al final, si se va a lograr o no se va a lograr al final, sobre el supuesto de que el proyecto sea aprobado.

Porque por ejemplo la lista cerrada en sana lógica y yo estoy de acuerdo que realmente cuando un grupo de personas utiliza la corrupción, la violencia, etcétera, como mecanismo fundamental para ejercicio del Gobierno eso no hay fórmula de cambiarlo únicamente por cambiarle el nombre.

Quien escruta elige, se ha dicho en Colombia durante mucho tiempo y eso significa que le podemos poner el nombre que queramos, pero realmente si no

hay una transformación de eso que se ha llamado aquí arquitectura institucional o si no se realiza una reingeniería, digamos a las instituciones que son encargadas de garantizar que las elecciones se den en un escenario no solo de normalidad en términos de orden público, sino sobre todo de garantías plenas para todas las fuerzas, pues realmente el resultado puede ser cualquiera.

Pero en sana lógica decimos la lista cerrada debería posibilitar que en Colombia se dé no una pelea, una disputa de eso que señalaba el Senador Bolívar, de esa expresión estamos de acuerdo de feudalidad que hace que los departamentos en este país tengan dueños y que las familias que detentan el poder en esos departamentos realmente lo sostengan en el tiempo.

Aquí hay unas peleas es de estructuras políticas mafiosas, que se entrecruzan constantemente y se garantizan entre ellas, digamos que la rotación no sea de carácter democrático, sino sobre la base de acuerdos que realizan en escenarios en los que pues por supuesto no hay ninguna participación de nadie distinto a sus propios intereses.

Entonces diría a la lista cerrada debería garantizar que en Colombia se dé una pelea política, o una disputa política programática, es decir, cuando yo voto por un partido sabiendo que ese partido se vio obligado a su interior a tener que organizar una lista, pues lo primero que supone uno es que al interior del partido tuvo que haberse dado un proceso democrático al que no están acostumbrados.

La mayoría de los partidos, es decir tuvo que darse un proceso en el cual se elige el orden empezando por la cabeza, pero además la Ley les exigiría a partir de ahora también, que esa lista sea paritaria, hombre-mujer, hombre-mujer o mujer-hombre, mujer-hombre y esa cremallera pues obliga necesariamente también a los partidos a tener que asumir un compromiso para que esto que hemos llamado el avance, digamos hacia una democracia realmente incluyente, inclusiva y en este caso paritaria realmente se exprese en concreto y realmente como una posibilidad para garantizar la participación sobre todo en este caso de las mujeres.

Esa posibilidad creo que se abre con esta lista cerrada, esa es la aspiración, pero también hemos visto que en el país hay partidos que presentan listas cerradas y esas listas cerradas las construyen monarcas, es decir quiero señalar con esto que la forma no determina necesariamente que la política cambie.

Pero creo que esto avanza en la dirección correcta, me parece que es mejor esto que lo que tenemos creo que es mucho mejor esta propuesta que lo que actualmente vivimos cotidianamente en la política colombiana.

Pero me parece que hay muchas más cosas en las cuales si no este proyecto de ley sino otras propuestas

que lo fortalezcan hacia el futuro, pues podrían hacerse digamos, tareas que quedan pendientes para seguir profundizando en la construcción de una democracia efectiva en nuestro país.

Señalo también la importancia de la creación del Instituto Nacional Electoral y del Tribunal Nacional Electoral, porque me parece que eso tiene que ver fundamentalmente con otro elemento que determina que las elecciones en Colombia sean o avancen en dirección a convertirse realmente en una, en un espacio de expresión democrática.

Y es la independencia de las instituciones encargadas de la Organización Electoral de permitir que la participación ciudadana en las urnas refleje lo que es la opinión mayoritaria de los colombianos y de las colombianas, el Instituto Nacional Electoral si uno mira el proyecto ley realmente es Registraduría.

Bueno, funciones electorales de la Registraduría Nacional Electoral más Consejo Nacional Electoral, ¿cierto? Eso sería digamos en esencia las funciones que tendría el Instituto Nacional Electoral que pues por supuesto en la propuesta no tendría como defecto ser conformado mecánicamente por los partidos más votados, no tendría un carácter partidista como lo tiene actualmente y que en últimas impide que pueda cumplir una función de manera independiente, porque queda atado desde su propia elección a los intereses políticos y sobre todo, algo muy importante, porque la democracia de alguna manera también implica el respeto a los derechos de las minorías, pues queda atado es a los intereses de las mayorías políticas que son quienes lo eligen.

Y el Tribunal Nacional Electoral hay una propuesta que se mencionó acá, que habría que mirar la forma de que el proyecto la pudiera incluir de alguna manera y es la presentación pública de criterios para la elección de los candidatos.

Creo que lo planteó el exmagistrado Novoa, eso es algo muy importante, realmente que nunca queda claro cuáles son los criterios que las cortes, el Congreso, el Presidente de la República, a quien sea que le corresponda elegir funcionarios o proponer ternas, determina pues para la elección de esas candidaturas; simplemente anuncian unos nombres o incluso se eligen unos nombres sin que la opinión pública tenga completo conocimiento realmente de cómo se llegó a esa situación.

Hay un último elemento que yo creo que de esto se puede hablar mucho y desde la academia se puede profundizar digamos teóricamente sobre muchos aspectos de este asunto. Pero hay un elemento que es realmente neurálgico y yo comparto también plenamente con lo que señala el Senador Bolívar, el problema del financiamiento, aquí no nos engañemos, realmente la democracia como se ha construido, esa democracia liberal que ha sido por ahora el modelo a desarrollar sobre todos los países latinoamericanos, pues es una democracia que estaba

fundamentalmente en el uso de una propaganda que cada vez es más costosa, todo partido de oposición, todo partido minoritario, todo partido que exprese digamos intereses de sectores que no estén en el poder, que quiera aspirar con alguna posibilidad a ejercer gobierno, en el contexto latinoamericano, en el contexto colombiano en particular pues requiere de unas sumas de dinero que realmente son imposibles de conseguir sobre la base de donaciones de personas naturales.

Porque el poder pues está entrecruzado, aquí se parte de una desventaja estructural, que creo que una de las únicas formas de solucionarlo es sobre la base de que el Estado sea el principal financiador de las campañas políticas.

Aquí se propuso un sistema mixto, habría que mirar realmente no se mencionó, no se perfiló digamos esa propuesta con suficiente claridad, pero pues hecha la Ley, hecha la trampa, ¿no? Si dijéramos que ese sistema es por ejemplo 60% estatal, 40% privado, con seguridad unos partidos van a cumplir la cuota del 40% totalmente, mientras que otros a duras penas tendrán que optar por el 60% estatal.

Esa realmente es la realidad en Colombia, hay que tener en cuenta el hecho notorio de que efectivamente quienes más incumplen las leyes son los principales responsables de la política a nivel de los tres poderes públicos.

Es decir, quienes más incumplen leyes en Colombia suelen ser los principales representantes en el ejecutivo, en el legislativo y en el poder judicial, entonces realmente así es muy complicado, si no es sobre la base de que la Ley establezca con mucha precisión, criterios que de alguna manera se ajusten a lo que es necesario hacer para que las cosas puedan funcionar. Muchas gracias, señor Presidente.

**La Presidencia, ejercida por el ponente, Honorable Senador Julián Gallo Cubillos, manifiesta lo siguiente:**

Gracias, Representante, bueno, yo creo que hemos agotado las intervenciones de los invitados, quienes se inscribieron y los parlamentarios que se hicieron presentes.

Quiero primero que todo agradecer a todos aquellos que tuvieron esa posibilidad de venir y aportar en la construcción de este proyecto que, como lo señaló el Senador Bolívar, lo estamos construyendo, la idea de convocar estas audiencias públicas, antes de radicar la ponencia ante la Secretaría de la Comisión, tiene como objetivo precisamente establecer un diálogo entre los partidos que estamos impulsando este proyecto de Acto Legislativo de reforma político-electoral y la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil que han estado interesadas en estos temas, la academia, por supuesto los partidos políticos. La siguiente audiencia la próxima semana va a ser con la presencia que esperamos que lleguen

los presidentes y los directores de todos los partidos y movimientos políticos y finalmente decíamos una tercera audiencia con la institucionalidad que está ligada a estos temas de la reforma política.

Como hemos escuchado, hay una serie de iniciativas, el proyecto realmente busca abarcar una serie de temas, me voy a permitir hacer un resumen muy rápido para dejar claro de que estamos dispuestos a recoger estas iniciativas tratando de presentar un proyecto que sea lo más sólido posible, pero desde luego que busque lograr el mayor consenso posible en un tema que desde luego sabemos no es fácil, porque si finalmente estamos hablando de una reforma política, estamos hablando de las reglas con las que vamos a participar en la disputa por el poder.

Y desde luego que el choque de intereses que entra necesariamente a jugar allí no hace que sea muy fácil el tramitar este tipo de proyectos, pero sí consideramos de mucho interés que la sociedad colombiana reflexione acerca de la necesidad de avanzar.

Como se dijo aquí en el contexto de un acuerdo de paz y en la necesidad de profundizar y ampliar la democracia en Colombia, para erradicar inicio con uno de los primeros temas que se mencionó aquí, por uno de los ponentes, el rasgo fundamental que tenemos en este momento y en desarrollo de una campaña electoral, como es el tema de la violencia, que termina siendo el reflejo de fenómenos más estructurales, aquí se mencionaron el tema de la financiación de las campañas como uno de esos temas estructurales, el tema de cómo se organizan los partidos internamente para garantizar también la posibilidad del fortalecimiento de los partidos políticos, como instituciones que están llamadas a jugar un papel decisivo y determinante en ese fortalecimiento democrático, la paridad de género con la lista cremallera, como una reivindicación histórica que está llamada a que sea decisiva y determinante en el sentido de permitir definitivamente esa equidad de la participación de la mujer y las diversidades en la construcción y fortalecimiento de esa democracia.

La pedagogía como un elemento central en la construcción de nuevas ciudadanías, que posibiliten que superemos también uno de los elementos centrales del sistema político colombiano y es el alto abstencionismo, la falta de cultura política, que hace que también termine convirtiéndose esto en un factor decisivo y determinante, del que se aprovechan los cacicazgos y el gamonalato político que es característico también del régimen político y concomitante con ese sistema violento que tenemos.

El hecho de poder reglamentar de manera más clara la forma en que los partidos políticos, los movimientos y los grupos de ciudadanos, adquieren reconocimiento y personería jurídica, otro de los elementos centrales de esta reforma que estamos proponiendo.

Y desde luego la institucionalidad que tiene que ver con el sistema político-electoral, allí encontramos unas de las dificultades seguramente mayores porque juegan a una serie de intereses, que se mueven en torno a la actual composición del Consejo Nacional Electoral.

Las competencias de la Sala Quinta del Consejo de Estado y cómo separamos las funciones electorales que tiene actualmente la Registraduría, es decir cómo se pueden dar cuenta estamos ante una reforma que apunta a elementos estructurales para ver de qué manera mejoramos el sistema político electoral colombiano.

Y por lo tanto queremos agradecer nuevamente los aportes que se han hecho, vamos a incorporar los seguramente en la ponencia, agradecerles también a los que estuvieron presentes aquí, que no participaron directamente con ponencias y desde luego también a quienes han estado atentos a la transmisión de esta audiencia. Muchísimas gracias.

De conformidad con la Ley 5ª de 1992, se publican los documentos radicados en la Secretaría de la Comisión Primera del Honorable Senado de la República y se envía copia a los ponentes.

Los documentos de las intervenciones radicadas son los siguientes:

### **Juan David Flórez - Corporación viva la ciudadanía.**

*Intervención de la Corporación Viva la Ciudadanía en la Audiencia Pública sobre el proyecto de acto legislativo 06 de 2019 Senado "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"*

#### Introducción

##### a) Fortalecimiento del sistema de partidos y movimientos políticos

En relación con el sistema de partidos políticos el punto 2.3.1.1. estableció la necesidad de redefinir los requisitos para la constitución de Partidos y Movimientos Políticos, eliminando la necesidad de obtener un número mínimo de votos en las elecciones de Congreso para adquirir y mantener la respectiva personería jurídica. Sin embargo, se señaló que para el reconocimiento de esta, se les exigirá un número mínimo de afiliados que garantice la existencia de organizaciones políticas serias y evite la proliferación indiscriminada de organizaciones sin un verdadero arraigo social y ciudadano, frente a esto hacemos las siguientes reflexiones:

Frente al fortalecimiento de las organizaciones políticas debemos mencionar que las apuestas hechas en el proyecto por buscar un mecanismo que fomente la democracia interna de los partidos políticos y los movimientos políticos es interesante y parece cumplir con las expectativas de una ciudadanía activa y que pide un fortalecimiento de nuestro sistema político. Sin embargo, en el artículo 5 del proyecto no nos queda claro cuál será el método que se utilice con los grupos significativos de ciudadanos, dado que el origen de estos se basa normalmente en personajes políticos, y su reconocimiento es mediante la recolección de firmas.

Por otro lado, la posibilidad de crear un sistema descentralizado de organizaciones políticas que permita la creación de partidos y movimientos políticos locales, departamentales y nacionales, propiciaria la pluralidad democrática y la participación ciudadana<sup>1</sup>. Pues en un esquema donde existan partidos que aspiren a niveles locales, departamentales o nacionales, se hará necesario un esquema de coaliciones política, esto implica que quienes deseen aspirar un escaño de nivel nacional y tengan una personería jurídica avalada para un nivel municipal, deberán buscar una coalición con otros partidos políticos de la región para postular a su candidato. Es así, que quienes lleguen a ser postulados deberán hacer una rendición de cuentas no solo con el partido político que los postuló, sino con todos los que conforman la coalición, esto obliga a las organizaciones políticas a ser más cuidadosas al momento de seleccionar a sus candidatos y a estos a rendir cuentas a todas las organizaciones que los avalaron.

Por otra parte, la posibilidad de crear listas cerradas puede cambiar el funcionamiento interno de los partidos políticos. El voto preferente ha llevado a una pugna dentro de cada lista, y por

<sup>1</sup> No se debe confundir la posibilidad de crear partidos políticos locales, departamentales o territoriales con la atomización de estos. Por el contrario, esto lo que permitirá es un esquema de adquisición progresiva de derechos que fortalecerá el sistema político mediante las coaliciones de estos partidos para aspirar a cargos de nivel nacional.



eso ahora se propone la lista cerrada. Pero este sistema podría a su vez llevarnos al regreso del "bolígrafo", cuando uno o unos pocos líderes nacionales controlaban el acceso y organización de las listas de cada partido. Para ello la definición de algunas medidas que definan los métodos de elección de las listas delegando esta acción a los estatutos de los partidos políticos y en la obligación de que la autoridad electoral presente un proyecto que regule los mecanismos de democracia interna que deberán utilizar los partidos políticos es necesaria.

Finalmente, creemos que la adopción de estas medidas posibilitará un fortalecimiento de nuestro sistema político, pero las organizaciones políticas necesitan disponer también de un periodo de transición y algunas medidas que les permita configurarse en un nuevo espectro político, por ello, las medidas que permiten el tránsito entre partidos, y el otorgamiento y conservación de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos que hoy convierten con representación en el congreso es más que necesario para alcanzar una reforma política efectiva.

i) Adquisición progresiva de derechos (personería jurídica, financiación, democracia interna)

Consideramos que el esfuerzo por incluir un régimen de adquisición progresiva de derechos, diferenciados entre grupos significativos de ciudadanos, movimientos políticos y partidos políticos en el proyecto es un avance sumamente importante para nuestro sistema político. Sin embargo, creemos que deberían modificarse la forma en que se reconoce la personería jurídica de las organizaciones y movimientos políticos; como la capacidad de presentar candidaturas a los diferentes cuerpos colegiados y cargos uninominales de elección popular que existen en el país.

Además, el punto 2.3.1.1. del Acuerdo Final plantea la necesidad de desligar la obtención y conservación de la personería jurídica de la superación de un umbral en las elecciones de Congreso. Así mismo, resalta la importancia de un sistema de afiliados para la obtención y conservación de esta. De otro lado, se acordó la necesidad de "diseñar un sistema de adquisición progresiva de derechos para partidos y movimientos políticos, según su desempeño electoral en los ámbitos municipal, departamental y nacional". Un sistema de adquisición progresiva de derechos genera incentivos para que las organizaciones políticas se estructuren de tal manera que les permita ir creciendo en los ámbitos locales y nacionales.

Para tal efecto, el siguiente gráfico explica cómo sería el reconocimiento de los derechos diferenciados por cada una de las organizaciones políticas que participarán en las elecciones.



Sabemos que este asunto corresponde a un proyecto diferente – ley estatutaria - pero es necesario que la Constitución cree este sistema y que la redacción de este quede lo más amplia posible, para que así se puedan desarrollar y profundizar en el debate que compete a la reglamentación de este punto.

b) Jurisdicción electoral

Jurisdicción electoral, Periodo presidencial y equilibrio de poderes. El proyecto de Acto legislativo en discusión avanza en la dirección correcta al plantear la creación de una Jurisdicción electoral propia que unifique las competencias judiciales y cuasi judiciales que hoy ostentan tanto la sección quinta del consejo de Estado, la registraduría nacional del Estado Civil y el consejo nacional electoral. En este sentido consideramos importante reafirmar las siguientes ideas que pueden reforzar la ruta ya establecida por el proyecto y por lo planteado por la Misión Electoral Especial creada en desarrollo del punto 2.3.4 del acuerdo final de paz.

- Jurisdicción Electoral y Tribunal Nacional Electoral

Acierta la propuesta en la necesaria creación de una Jurisdicción electoral que se constituya como un árbitro independiente, idóneo y judicial para disciplinar el ejercicio electoral en Colombia, sin embargo además de la creación del tribunal nacional electoral consideramos indispensable avanzar en la creación de Tribunales Departamentales electorales en busca de poder abordar el conjunto de controversias en tiempos finitos dotando a la ejercicio electoral de la fiabilidad y estabilidad necesaria, ya que tal y como ocurre hoy en día, buena parte de

los resultados judiciales sobre una elección se dan cuando el periodo objeto de la controversia concluyó o esta muy o esta muy próximo a concluir.

- Instituto Nacional Electoral.

En nuestra opinión el Instituto Nacional Electoral propuesto por el proyecto de Acto legislativo como órgano que administra el ejercicio electoral asumiendo la vigilancia sobre la vida interna de los Partidos, la financiación de estos y el desarrollo de cronograma electoral es una propuesta necesaria, sin embargo consideramos que lo más conveniente en términos de diseño institucional es que dicho órgano fuera de origen partidista permitiendo la participación de todas las agrupaciones políticas con personería jurídica en la definición de elementos que les atañen directamente, buscando con esto mayor transparencia, democracia y legitimidad política en el ejercicio de estas funciones, sobre todo teniendo en cuenta que las controversias de carácter judicial serán resueltas por la jurisdicción electoral y no por este instituto de carácter administrativo.

- Separación de poderes y ampliación del Periodo Presidencial

La ampliación del periodo presidencial en principio se ajusta a varios diseños institucionales de América Latina que buscando dar mayores posibilidades de diseño y ejecución de los planes de gobierno han optado por crear periodos presidenciales de seis años, sin embargo en el caso de nuestro país esto implicaría un desajuste en todo el sistema de pesos y contrapesos de no ampliarse los demás periodos y calendarios que coinciden o se relacionan con el presidencial, es importante traer a colación lo que significó como retroceso democrático el desajuste institucional provocado por la instauración de la figura de la reelección presidencial hecho que motivó el posteriores reformas constitucionales y legales, en todo caso por razones de orden político no parece este el momento más adecuado para impulsar un cambio de los periodos institucionales y del sistema de pesos y contrapesos que termine potenciando y ampliando la democracia y no restringiéndola.

c) Financiación política y electoral

Uno de los puntos esenciales del proyecto de Acto Legislativo gira en torno a la financiación de campañas electorales. Para ello el proyecto crea el Fondo Nacional de Financiación Política que recoge varios de los puntos contenidos en la reforma propuesta por la Misión Electoral Especial (MEE) en lo que concierne a que la financiación sea preponderantemente estatal y que fije reglas, responsabilidades y límites claros para la financiación privada, pero creemos que la totalidad de las dificultades en relación con la dependencia de financiación privada, así como el cierre parcial de zonas grises proclives a la corrupción siguen existiendo. ante esto es necesario que los mecanismos de control y vigilancia a las campañas sean eficientes y estén en manos de órganos descentralizados y con autonomía de los partidos

políticos. Para ello, la rendición de los aportes recibidos por los candidatos deben ser públicos en todo momento.

Además, debe prohibirse la financiación directa a los candidatos por personas naturales y jurídicas, excepto aquellos aportes de mínima cuantía que deberán ser definidos por la autoridad electoral. Si, la intención real de estas personas naturales y jurídicas es el fortalecimiento de la democracia y el aparato político deberían hacerse las donaciones y aportes directamente al Fondo Nacional de Financiación Política y redistribuidos de forma equitativa entre los partidos y movimientos políticos. Esto eliminaría la posibilidad de que privados o particulares puedan generar redes clientelares. En este sentido, lo que se busca es que quien se presente a los comicios electorales lo haga de la forma más transparente posible y se genere una coherencia entre las propuestas de los candidato, sin la necesidad de "deber favores políticos" a sus financiadores. también con la finalidad de alcanzar una racionalización de los gastos de las campañas políticas.

d) promoción de la participación política

En un país que cuenta con una abstención estructural e histórica que ronda por el 50%, así como múltiples limitaciones formales e informales para la participación de la ciudadanía, una reforma política debería estar dirigida no sólo ampliar los actores que intervienen en el sistema político sino a generar medidas, diseños institucionales y de cultura política que promuevan y permitan la más amplia participación política de la ciudadanía, en este sentido encontramos en el actual proyecto de acto legislativo importantes medidas en esa dirección, sin embargo quisiéramos profundizar sobre los siguientes aspectos.

- Edad para elegir y ser elegido

Las sociedades contemporáneas están marcadas por el acceso cada vez mas temprano de los niños y jóvenes a los diferentes niveles del sistema educativo, de igual forma el por acceso a la información y el conocimiento a partir de la proliferación del acceso al internet y a diversas tecnologías de la información, así mismo por la flexibilizaron de diversos marcos normativos nacionales e internacionales que permiten que cada vez que a una edad menor los jóvenes tengan no solo diversos Derechos sino también obligaciones legales importantes, todo esto configura el ambiente necesario para promover la participación política electoral de los jóvenes a una edad más temprana que la permitida por la ley actualmente, tal y como viene sucediendo en diversos países a nivel mundial. El presente proyecto de Acto Legislativo acierta al reconocer dicha tendencia al proponer en su artículo 2 que para las elecciones de 2022 puedan votar los jóvenes desde los 17 años y desde el 2023 desde los 16 años, medida que consideramos de la mayor importancia y que podría ser complementada con las siguientes medidas:



1. reducir a 16 años la edad para poder ser elegido en las Juntas Administradoras locales y en los Concejos Municipales, lo cual implicaría una reforma al artículo XX de la Constitución Política nacional.
2. Establecer como medida de acción afirmativa un porcentaje mínimo de Jóvenes que deben integrar los organismos de dirección de los movimientos significativos de ciudadanos, movimientos y partidos políticos.
3. Establecer como medida de acción afirmativa un porcentaje mínimo de jóvenes que integren las listas que para cada corporación de elección popular presenten los movimientos significativos de ciudadanos, los movimientos políticos y partidos políticos.

- Pedagogía electoral (Registraduría, Instituto Nacional Electoral)

En una sociedad como la nuestra donde la cultura política ha estado signada por un gran desconocimiento de parte de amplios sectores de la ciudadanía sobre el funcionamiento de los mecanismos e instituciones políticas que agencian no solo su participación política sino que definen buena parte de las políticas públicas, planes, presupuestos y marcos normativos que afectan la materialización de sus Derechos y proyectos de vida, es imperativo que una reforma política no solo promueva medidas claras de pedagogía electoral sino que las asigne como funciones a instituciones concretas y permita la apropiación del presupuesto necesario para su materialización.

En ese sentido reconocemos en el proyecto de acto legislativo sometido a consideración un avance significativo al plantear que "El Estado promoverá desde la educación básica secundaria una cátedra sobre la participación democrática, la representación y la importancia de ejercer el derecho al voto.", es así como desde la Corporación Viva la Ciudadanía proponemos los siguientes propuestas para avanzar y profundizar la tan necesaria pedagogía electoral.

1. Asignarle a la Registraduría Nacional del Estado Civil la responsabilidad institucional de impulsar y promover la pedagogía electoral en todo el territorio nacional, esto implica modificar el artículo 266 de la Constitución Política de Colombia.

B) Incluir en el calendario electoral de todas las elecciones una jornada nacional de simulacro electoral, en la que en todos los Colegios, Universidades, Instituciones públicas, Juntas de Acción Comunal y Empresas Privadas se realicen una jornada que le permita a los ciudadanos conocer la función de cada una de las corporaciones o cargo uninominal para el que se está eligiendo a las personas, de igual manera familiarizarse con el tarjetón y con el conjunto del procedimiento electoral.

C) Crear una cátedra sobre la participación democrática, la representación y la importancia de ejercer el derecho al voto que sea financiada por la registraduría nacional del Estado Civil que sea dictada en todos los municipios en instituciones públicas y empresas privadas.

D) Garantizar que en todos los medios de comunicación que usan el espacio electromagnético de nuestro país la existencia de una franja dirigida a promover la participación democrática, la representación política y la importancia de ejercer el derecho al voto.

- Voto obligatorio

La abstención, el clientelismo y la compra de votos son características de nuestro sistema político, dichas realidades impiden no solo la necesaria ampliación democrática, la expresión ciudadana real sino que también perpetúan ciclos de corrupción que afectan la materialización de los preceptos del Estado Social de Derecho. Diversas democracias que se han enfrentado a los mismos problemas en sus sistemas políticos han optado por el voto obligatorio como una fórmula muy importante para superarlos, toda vez que no solo disminuye ostensiblemente la abstención, sino que también desincentiva la venta y compra de votos en tanto todos los ciudadanos deben concurrir en principio a la jornada electoral lo que trae como consecuencia que el porcentaje de votos que pueda comprarse en relación a la participación total de la ciudadanía sea cada vez menor, de igual forma el voto obligatorio permite incluir a la mayoría de los ciudadanos en un primer nivel de la deliberación política necesaria para fortalecer la democracia.

Es por esto que sugerimos como una medida especialmente importante a tener en cuenta en la propuesta de Reforma política que se debate en este momento la inclusión del Voto Obligatorio como medida de Orden Constitucional, inclusive eventualmente como una medida transitoria de unos tres calendarios electorales Nacionales.

- Implementación del voto digital, a distancia, otras medidas afirmativas de inclusión a la ciudadanía al ejercicio del voto

Actualmente existen muchas barreras institucionales y extra intencionales que dificultan ostensiblemente el verdadero goce del Derecho al Voto y la participación democrática, entre ellas podemos encontrar el costo material del desplazamiento el día de elecciones, la ausencia de puestos de votación cercanos a donde la ciudadanía vive, especialmente en el sector rural, la existencia de millones de Colombianos que viven en el exterior y que viven en ciudades lejanas de los consulados y embajadas habilitadas para ejercer el Voto. Frente a esta realidad sugerimos se tengan en cuenta en medio de esta Reforma Política las siguientes propuestas:

A) Inclusión de un acápite constitucional que obligue a las empresas que prestan el servicio de transporte a movilizar de forma gratuita a los ciudadanos los días en que se realicen las elecciones.

B) Implementar el Voto Digital a distancia y el Voto vía correo certificado tal y como sucede en varios países del mundo.

C) Obligación Constitucional de crear un puesto de votación por cada Vereda o Centro poblado en todas las zonas rurales de los municipios del país.

- Pedagogía electoral (Registraduría, Instituto Nacional Electoral)
- Voto obligatorio
- Implementación del voto digital, a distancia, otras medidas afirmativas de inclusión a la ciudadanía al ejercicio del voto

e) Circunscripciones para la representación política

La crisis de los partidos es evidente, su composición en algunos casos representa tan solo los intereses sectoriales. Muestra de ello fue que en las elecciones pasadas para Senado y Cámara de Representantes se presentaron un número de 2.742 candidatos según el Consejo Nacional Electoral<sup>2</sup>, de los cuales muchos están vinculados a nuevos movimientos políticos, y otros a los sectores tradicionales bipartidistas, hacen de la representación una dificultad.

Muestra de lo anterior es que hoy 11 departamentos se encuentran sin Senadores, y solo 6 departamentos controlan más de la mitad del Senado de la República. Además, 8 departamentos controlan el 50% de la Cámara de Representantes. En total 7 departamentos (Bogotá, Antioquia, Valle, Atlántico, Cundinamarca, Santander y Bolívar) tienen el 52% de los congresistas, es decir, hacen las leyes de la Nación; y también tienen el 70% del Producto Interno Bruto (PIB)<sup>3</sup>. El resto de departamentos están sometidos a la marginalidad. Territorios como el Chocó y la Guajira no están integrados al desarrollo del poder político y económico del país y por ende están subordinados.

A esto se suma, que el déficit de representación es peor a nivel departamental que a nivel nacional. En Santander 1 municipio concentra el 47% de la Asamblea, el 10% de los municipios de este departamento tienen el 100% de la representación. En el Cauca 1 municipio tiene el 46% de la Asamblea, el 19% de los municipios concentran el 100% de la representación, quiere decir que el 81% no tienen asambleístas. En Caquetá el 80% tampoco tiene asambleístas. Esto evidencia un déficit de representación política de los territorios en la

<sup>2</sup> Datos del CNE en el año 2018 frente a la inscripción de candidatos con relación a las candidaturas para Senado y Cámara de Representantes.

<sup>3</sup> Restrepo, D. (2019) intervención en el Seminario Conflicto Armado y Democracia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia

nación. y lo que propicia es que la geografía electoral no se modifica, es por eso, que no se puede seguir excluyendo de la discusión.

Ahora bien, las dinámicas de cuotas de representación política en el país son un proceso que genera crecimiento de la corrupción. Al no existir una diversidad de representación política de las regiones, se produce una crisis que genera la migración de poblaciones hacia otros sitios en busca de mayores oportunidades de vida. Y ocasiona que territorios queden abandonados por la ausencia de la representación política que permita el desarrollo de la región desde una visión que los integre reconociendo sus procesos políticos, económicos y sociales.

Frente a esta situación proponemos:

La modificación del Senado para que se obtengan representaciones departamentales en esta Cámara, siempre que se encuentre acompañado de un sistema de adquisición progresiva de derechos que garantice la participación de todos los sectores políticos.

Reformar la conformación de las asambleas departamentales y transformarlas a un sistema de representación provincial<sup>4</sup>. Esto generaría una representación que consolide regiones con identidades y características similares, permitiendo el desarrollo de proyectos políticos comunes y coherentes, acordes a modelos territoriales propios de las comunidades que habitan allí.

La expedición de las Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz como mecanismo transitorio que posibilite la representación de regiones que hoy se encuentran excluidas de la representación política por las consecuencias del Conflicto Armado Interno entre el gobierno nacional y la ex guerrilla de las FARC.

<sup>4</sup> Esto conforme al artículo 341 de la Constitución Política.



## Marcela Valencia Toro - Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO)

CEPDIPO

AUDIECIA PÚBLICA REFORMA POLÍTICA (P.A.L. 06 de 2019 Senado)

CENTRO DE PENSAMIENTO Y DIÁLOGO POLÍTICO -CEPDIPO

2 de octubre de 2019

El Acuerdo Final de La Habana reconoce en la participación política una de las causas del origen y prolongación del conflicto colombiano. Por esta razón, dedica el punto 2 a pactar medidas que solucionen de manera efectiva las limitaciones de la participación ciudadana, el ejercicio de la oposición y el acceso al sistema político. El subpunto 2.3 del Acuerdo, busca generar condiciones de apertura democrática en lo referente al sistema electoral y de partidos, mediante el fortalecimiento de las colectividades políticas, de la discusión programática, el mejoramiento de las condiciones para la competencia política, entre otros, en aras de recuperar para la sociedad colombiana el valor de la democracia. Pero esto no es sólo un mandato del Acuerdo Final sino una necesidad de la democracia colombiana, base indispensable para la construcción de la paz estable y duradera.

Con este propósito, el Acuerdo Final creó la Misión Electoral Especial –MEE de seis expertos, con el fin de presentar "recomendaciones con base, entre otros, en las buenas prácticas nacionales e internacionales, en los insumos que recibe de los partidos y movimientos políticos y de las autoridades electorales y teniendo en cuenta las dificultades específicas de las mujeres en relación con el sistema electoral". Luego de tres meses de trabajo, la MEE entregó un informe que, partiendo del estudio de las problemáticas de la democracia colombiana, presentó una serie de recomendaciones sobre las reformas que debían realizarse al sistema de partidos y electoral colombiano. Consideramos que el esfuerzo colectivo del Acuerdo de Paz y la MEE, deben ser la ruta para realizar la reforma política y electoral que requiere el país.

Desde la Constitución del 91 el sistema electoral y de partidos en Colombia ha sufrido una serie de modificaciones periódicas sin llegar a ser ninguna de ellas una reforma estructural, llevando a un solapamiento de reglas y de modelos "que ha provocado distorsiones en el funcionamiento coherente del sistema electoral y, por ende, de los mecanismos de fortalecimiento y control de las organizaciones políticas" (MEE, 2017, p. 19).

Si bien la reforma política de 2003 avanzó en el objetivo de reducir la atomización del sistema de partidos "no queda muy claro (...) hasta qué punto se han fortalecido los partidos como organizaciones políticas, pero sí se evidencia un nuevo cierre al sistema donde solo pueden competir los partidos con grandes plataformas electorales" (KAS, 2017, p. 12). En tal sentido, aunque se ha consolidado, con variaciones, un multipartidarismo en el país, sigue siendo precaria la representación de intereses y sectores históricamente excluidos del acceso al sistema político.

La crisis de legitimidad de los partidos políticos y las instituciones públicas, plantea la necesidad de repensar el sistema político y su funcionamiento. Síntoma de ello son los altos niveles de abstención electoral, con promedios nacionales que oscilan entre el 50 % y 60 %, sufriendo el nivel de participación más bajo de América Latina. En la misma vía, se ha reducido progresivamente la legitimidad de las elecciones en el país. La MEE muestra que, mientras que en el 2004 un 45,6 % de los colombianos confiaba en las elecciones, en el 2010 este porcentaje se redujo al 36,1 %, pasando al 25,8 % en 2013, y a un 24,0 % en el año 2016. Asimismo, en la Encuesta Mundial de Valores Colombia 2019, los partidos políticos y el Congreso registraron un nivel de confianza del 5%.

A esto se suman las difíciles condiciones de participación y garantías para acceder al voto en muchas zonas del país, especialmente en las rurales. Entre los años 1994 y 2016 por razones de orden público se trasladaron 1.786 puestos de votación que contenían 2.376 mesas en 159 municipios. Así también, la Misión de Observación Electoral –MOE calcula que hay 360

municipios con baja cobertura de puestos de votación, que a su vez se encuentran en zonas históricamente afectadas por el conflicto.

Por otra parte, la desigualdad de condiciones para el acceso al sistema político se refuerza en primer lugar, con la distribución de los recursos públicos para el funcionamiento de los partidos, que se hace en un 90 % según el desempeño electoral. De esta manera, 3 partidos reciben el 53 % del fondo de financiación política. En segundo lugar, con un sistema de financiación a las campañas poco riguroso en cuanto a los aportes privados y con dificultades para ser controlado en tiempo real. La MEE (2017) identifica en este aspecto cinco problemas: 1) los anticipos de recursos públicos son mínimos y su adjudicación compleja y poco eficiente (también la de reposición de votos), 2) hay desconocimiento del costo real de las campañas (que resultan demasiado altos), 3) excesiva dependencia de los recursos privados, 4) falta de claridad y sanciones en la rendición de cuentas, y 5) los controles y sanciones para candidatos y partidos que violan las reglas de financiación son muy débiles. (p.102).

Otro punto a tener en cuenta es la institucionalidad electoral. Ésta se encuentra en cabeza de la Registraduría Nacional del Estado Civil, entidad que ejerce las funciones de organización de las elecciones, registro e identificación de personas, y del Consejo Nacional Electoral –CNE como órgano administrativo. Según la MEE (2017) estas dos instituciones "han evidenciado una serie de problemas en su funcionamiento que afectan el correcto desarrollo de las elecciones y, por ende, el otorgamiento de garantías democráticas a los candidatos, organizaciones políticas y, sobre todo, a la ciudadanía" (p. 31). Estas dificultades consisten, entre otras, en la tercerización de la organización de las elecciones; la falta de verificación y depuración del censo electoral; el origen político del CNE; la falta de autonomía presupuestal, capacidad técnica y territorial del CNE; y la duplicidad de funciones con el Consejo de Estado en los temas de inhabilitación de candidatos e irregularidad en los escrutinios y elecciones (MEE, 2017, p. 20).

Por su parte, la Sección Quinta del Consejo de Estado es la encargada de los actos relacionados con procesos electorales, esto es, la jurisdicción de lo electoral se encuentra dentro de la jurisdicción contencioso administrativa (MEE, 2017, p. 22). Sin embargo, la Sección Quinta no cuenta con la infraestructura ni las condiciones necesarias para resolver los casos con suficiente celeridad (MEE, 2017, p. 23), en parte, porque se ocupa de otros asuntos del derecho administrativo, a diferencia de las autoridades judiciales electorales de la mayoría de países de la región, que están especializadas en la materia (MEE, 2017, p. 23).

Teniendo en cuenta las distintas problemáticas mencionadas, en el Acuerdo de Paz, se pactaron algunas medidas, de las que resaltan 3 estrechamente ligadas: i) desligar la de la personería jurídica del umbral, en tanto la personería consiste en cédula de reconocimiento de una colectividad política, lo que le da derechos y deberes, contribuyendo tanto la apertura democrática como a la responsabilidad de las agrupaciones políticas; ii) la creación de un régimen de afiliados a partidos políticos, como forma de garantizar una apertura política con partidos fuertes, es un salto cualitativo de gran importancia que exige de los partidos procesos de pedagogía, discusión programática y profundización de la democracia interna iii) la adquisición progresiva de derechos para organizaciones políticas, como forma de favorecer el pluralismo y la democracia desde lo local a lo nacional. Como último elemento, el Acuerdo también mandata el aumento del fondo de financiación política con una redistribución más igualitaria de los recursos.

Desde allí, y gracias al diálogo con las distintas fuerzas políticas, la MEE realizó sus recomendaciones en 3 grandes aspectos: arquitectura electoral, financiamiento de la política, y reforma al sistema electoral. En cuanto a institucionalidad, la Misión propuso la creación de la jurisdicción electoral compuesta por una Corte Electoral que tenga a su cargo el conocimiento de los asuntos de naturaleza específica referidos a lo electoral y con despliegue regional; el Consejo Electoral Colombiano, como máximo órgano administrativo, que regule el ejercicio de los partidos, ejerza la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral y reparta los aportes para el funcionamiento de los partidos políticos y las campañas electorales; la Registraduría en ejercicio

de sus funciones actuales en cuanto a la organización de las elecciones, pero de manera directa, sin delegación o tercerización de la actividad.

Sobre la reforma al sistema electoral, propuso un sistema proporcional personalizado para la Cámara de Representantes, sistema de afiliación política, mecanismos de democracia interna para afiliados, lista única cerrada y bloqueada a todas las corporaciones públicas, 40% de cuota de género con tránsito progresivo hacia paridad-alternancia-universalidad, actualización del censo electoral, entre otras. Finalmente, en cuanto a financiación de la política la MEE propuso la redistribución de los recursos de funcionamiento, así: 25 % en partes iguales, 50 % por resultados electorales, y 20% por inclusión de mujeres, jóvenes y comunidades étnicas. En cuanto a las campañas, sugirió conservar la pauta de topes de campaña pero sobre un estudio riguroso del costo real de las campañas, la limitación estricta a recursos propios y donaciones, la obligación legal de abrir cuentas de campaña, sanciones efectivas por el incumplimiento de las reglas, y financiación indirecta del Estado mediante transporte el día de las elecciones.

Aunque vemos en el Proyecto de Acto Legislativo 06 de 2019 Senado, un esfuerzo por seguir estas recomendaciones en cuanto a institucionalidad electoral, financiación, lista cerrada, inclusión de género, entre otros, no encontramos los 3 puntos que ya hemos señalado como el espíritu del Acuerdo Final en términos de reforma política. En especial en cuanto a la separación del umbral de la personería jurídica. Vemos con preocupación la diversidad de umbrales y categorías de organizaciones políticas propuesta, que pueden generar confusión y dispersión en el sistema político. La reglamentación en cuanto a avales y mecanismos de democracia interna, en particular de Grupos Significativos de Ciudadanos, es poco clara y a nuestro entender, puede resultar contraproducente para la apertura democrática. Consideramos, tal como lo estipula el Acuerdo que reconocimiento de personería jurídica con base en un registro serio de afiliados, y un sistema de adquisición progresiva de derechos, en la mejor vía para garantizar una apertura democrática con opciones políticas fuertes.

Por otro lado, consideramos inconveniente la extensión del período presidencial a 6 años, no sólo por el calado político de la disposición, también por el impacto institucional de la reforma en un sistema de alto arraigo presidencialista como el nuestro. El sistema de pesos y contrapesos se basa en reglas que están atadas a los períodos de las autoridades públicas. La experiencia de la reelección presidencial dejó claro el desequilibrio de poderes que puede generar, si se adelanta una medida como esta, sin considerar los demás ajustes institucionales que de ella se desprenden.

En el año 2017 en virtud del Acuerdo Final, hizo curso por el mecanismo de fast track un proyecto de Acto Legislativo de Reforma Política. El proyecto recogió lo expresamente pactado en el subpunto 2.3 y algunas recomendaciones de la MEE. Sin embargo, el proyecto de acto legislativo se hundió en su trámite por el Congreso. Instamos al Congreso de la República a honrar su compromiso con la implementación del Acuerdo Final de Paz, que esta misma corporación referendó, adelantando una reforma política que se ajuste a sus disposiciones y a las recomendaciones de la Misión Electoral Especial. Aún es tiempo de salir esta deuda con la construcción de la paz.

### Referencias

KAS (2017) KAS Papers N° 30 "Entre la apertura del sistema y su institucionalización: la necesaria ampliación democrática para la creación de nuevos partidos políticos al final del conflicto armado colombiano", Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá.

Misión Electoral Especial (2017). "Informe: Propuestas de Reforma Política y Electoral". Disponible en: <http://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/04/Libro-Reforma-completa-2017-1-1.pdf>

## AUDIECIA PÚBLICA REFORMA POLÍTICA (P.A.L. 06 de 2019 Senado) CENTRO DE PENSAMIENTO Y DIÁLOGO POLÍTICO -CEPDIPO 2 de octubre de 2019

### A. Presentación

Buenos días, agradecemos la invitación que hemos recibido por parte del partido FARC para participar en este espacio en el cual discutimos un tema de la mayor relevancia para avanzar en la ampliación democrática, como es el de la reforma política y electoral.

Desde el centro de pensamiento y diálogo político hemos venido participando en diversos espacios académicos, sociales y políticos en los cuales se ha debatido sobre la necesidad de avanzar en una reforma política y al sistema electoral colombiano, en tanto se reconoce que las reglas existentes no generan condiciones favorables para la participación de todas las fuerzas políticas, especialmente aquellas que han planteado posiciones críticas a la institucionalidad estatal existente.

En cepdipo reconocemos que los rediseños institucionales se constituyen en un soporte fundamental para generar unas reglas y unas condiciones claras y transparentes para todas las fuerzas políticas. De ahí que celebramos estos espacios, especialmente, recuperar la discusión que se ha construido en el país tras la firma del Acuerdo Final de Paz.

Hemos organizado nuestra intervención en cuatro momentos. Un momento inicial donde recuperamos grosso modo lo planteado por el Acuerdo Final de Paz y los desarrollos de su implementación en el componente 2.3, haciendo especial énfasis en el ejercicio de la Misión electoral Especial. Un segundo momento, en el cual identificamos algunos de los asuntos más sensibles del régimen político, para esto nos vamos apoyar de manera sistemática en el informe de la Misión. Y finalmente, un tercer momento, en el cual recuperamos algunas propuestas de la MEE y proponemos una lectura al proyecto de acto legislativo radicado y que hoy es objeto de discusión.

### B. Primer momento: Acuerdo final de paz y la ampliación democrática

El Acuerdo Final de La Habana reconoce que las dificultades para el desarrollo de una participación política amplia y con garantías es una de las causas del origen y prolongación del conflicto colombiano.

Por esta razón, dedica el punto 2 a pactar medidas que solucionen de manera efectiva las limitaciones de la participación ciudadana, el ejercicio de la oposición y el acceso al sistema político. El subpunto 2.3 del Acuerdo, busca generar condiciones de apertura democrática en lo referente al sistema electoral y de partidos, mediante el fortalecimiento de las colectividades políticas, de la discusión



programática, el mejoramiento de las condiciones para la competencia política, entre otros, en aras de recuperar para la sociedad colombiana el valor de la democracia. Pero esto no es sólo un mandato del Acuerdo Final sino una necesidad de la democracia colombiana, base indispensable para la construcción de la paz estable y duradera.

Con este propósito, el Acuerdo Final creó la Misión Electoral Especial –MEE conformada por seis expertos, con el fin de presentar *“recomendaciones con base, entre otros, en las buenas prácticas nacionales e internacionales, en los insumos que recibe de los partidos y movimientos políticos y de las autoridades electorales y teniendo en cuenta las dificultades específicas de las mujeres en relación con el sistema electoral”*.

Luego de tres meses de trabajo, la MEE entregó un informe que, partiendo del estudio de las problemáticas de la democracia colombiana, presentó una serie de recomendaciones sobre las reformas que debían realizarse al sistema de partidos y electoral colombiano. Este trabajo es un aporte muy valioso que se hace para este debate. Consideramos que el esfuerzo colectivo del Acuerdo de Paz y la MEE, deben ser la ruta para realizar la reforma política y electoral que requiere el país. De ahí, que nuestra intervención recupera muchos de los elementos allí consignados y hace un llamado al honorable congreso de la república para que recupere de manera expedita lo allí consignado.

### C. Segundo momento: reformas políticas y algunos de los problemas más acuciantes.

Desde la Constitución del 91 el sistema electoral y de partidos en Colombia ha sufrido una serie de modificaciones periódicas sin llegar a ser ninguna de ellas una reforma estructural, llevando a un solapamiento de reglas y de modelos “que ha provocado distorsiones en el funcionamiento coherente del sistema electoral y, por ende, de los mecanismos de fortalecimiento y control de las organizaciones políticas” (MEE, 2017, p. 19).

Si bien la reforma política de 2003 avanzó en el objetivo de reducir la atomización del sistema de partidos “no queda muy claro (...) hasta qué punto se han fortalecido los partidos como organizaciones políticas, pero sí se evidencia un nuevo cierre al sistema donde solo pueden competir los partidos con grandes plataformas electorales” (KAS, 2017, p. 12). En tal sentido, aunque se ha consolidado, con variaciones, un multipartidismo en el país, sigue siendo precaria la representación de intereses y sectores históricamente excluidos del sistema político. Sectores que representan proyectos de sociedad que problematizan el statu quo existente. **Así las cosas un primer asunto que debe resolver una reforma es el de generar condiciones y garantías para la participación y ampliación democrática a las fuerzas minoritarias.**

La crisis de legitimidad de los partidos políticos y las instituciones públicas, plantea la necesidad de repensar el sistema político y su funcionamiento. Síntoma de ello

son los altos niveles de abstención electoral, con promedios nacionales que oscilan entre el 50 % y 60 %, sufriendo el nivel de participación más bajo de América Latina. En la misma vía, se ha reducido progresivamente la legitimidad de las elecciones en el país. La MEE muestra que, mientras que en el 2004 un 45,6 % de los colombianos confiaba en las elecciones, en el 2010 este porcentaje se redujo al 38,1 %, pasando al 25,8 % en 2013, y a un 24,0 % en el año 2016. Asimismo, en la Encuesta Mundial de Valores Colombia 2019, los partidos políticos y el Congreso registraron un nivel de confianza del 5%. **Así las cosas, un segundo asunto que debe atender el congreso es generar un rediseño institucional que permita recuperar la legitimidad de la sociedad en el proceso electoral. Se necesitan diseños que garanticen censos electorales depurados, transparencia en los comicios, desprivatización de las elecciones, entre otros asuntos.**

A esto se suman las difíciles condiciones de participación y garantías para acceder al voto en muchas zonas del país, especialmente en las rurales. Entre los años 1994 y 2016 por razones de orden público se trasladaron 1.786 puestos de votación que contenían 2.376 mesas en 159 municipios. Así también, la Misión de Observación Electoral –MOE calcula que hay 360 municipios con baja cobertura de puestos de votación, que a su vez se encuentran en zonas históricamente afectadas por el conflicto. **Así las cosas tenemos un tercer problema y es el referido a los desequilibrios y desigualdades territoriales para garantizar una representación política. Hay la representación parlamentaria se concentra mayoritariamente en cinco departamentos del país.**

Por otra parte, las desigualdad de condiciones para el acceso al sistema político se refuerza en primer lugar, con la distribución de los recursos públicos para el funcionamiento de los partidos, que se hace en un 90 % según el desempeño electoral. De esta manera, 3 partidos reciben el 53 % del fondo de financiación política. En segundo lugar, con un sistema de financiación a las campañas poco riguroso en cuanto a los aportes privados y con dificultades para ser controlado en tiempo real. La MEE (2017) identifica en este aspecto cinco problemas: 1) los anticipos de recursos públicos son mínimos y su adjudicación compleja y poco eficiente (también la de reposición de votos), 2) hay desconocimiento del costo real de las campañas (que resultan demasiado altos), 3) excesiva dependencia de los recursos privados, 4) falta de claridad y sanciones en la rendición de cuentas, y 5) los controles y sanciones para candidatos y partidos que violan las reglas de financiación son muy débiles. (p.102). **Tenemos entonces un cuarto problema referido a las fuentes de financiación y el acceso de las fuerzas políticas a dichas fuentes. Hoy resulta de mayor importancia para ganar las elecciones acceder a las grandes maquinarias electorales y la financiación de los privados que el debate democrático y amplio de ideas.**

Otro punto a tener en cuenta es la institucionalidad electoral. Ésta se encuentra en cabeza de la Registraduría Nacional del Estado Civil, entidad que ejerce las funciones de organización de las elecciones, registro e identificación de personas,

y del Consejo Nacional Electoral –CNE como órgano administrativo. Según la MEE (2017) estas dos instituciones “han evidenciado una serie de problemas en su funcionamiento que afectan el correcto desarrollo de las elecciones y, por ende, el otorgamiento de garantías democráticas a los candidatos, organizaciones políticas y, sobre todo, a la ciudadanía” (p. 31). Estas dificultades consisten, entre otras, en la tercerización de la organización de las elecciones; la falta de verificación y depuración del censo electoral; el origen político del CNE; la falta de autonomía presupuestal, capacidad técnica y territorial del CNE; y la duplicidad de funciones con el Consejo de Estado en los temas de inhabilitación de candidatos e irregularidad en los escrutinios y elecciones (MEE, 2017, p. 20). **Así las cosas hay un quinto problema asociado con la precariedad de la institucionalidad existente. Aunado a la politización de escenarios como el Consejo nacional electoral. Politización que no genera garantías para que realmente sea un guardián de los procesos democrático-electorales.**

Por su parte, la Sección Quinta del Consejo de Estado es la encargada de los actos relacionados con procesos electorales, esto es, la jurisdicción de lo electoral se encuentra dentro de la jurisdicción contencioso administrativa (MEE, 2017, p. 22). Sin embargo, la Sección Quinta no cuenta con la infraestructura ni las condiciones necesarias para resolver los casos con suficiente celeridad (MEE, 2017, p. 23), en parte, porque se ocupa de otros asuntos del derecho administrativo, a diferencia de las autoridades judiciales electorales de la mayoría de países de la región, que están especializadas en la materia (MEE, 2017, p. 23).

### D. Tercer momento: propuestas de la Misión Electoral Especial y lecturas al proyecto

Teniendo en cuenta las distintas problemáticas mencionadas, en el Acuerdo de Paz, se pactaron algunas medidas, de las que resaltan 4 estrechamente ligadas:

1. Desligar la de la personería jurídica del umbral, en tanto la personería consiste en cédula de reconocimiento de una colectividad política, lo que le da derechos y deberes, contribuyendo tanto la apertura democrática como a la responsabilidad de las agrupaciones políticas.
2. La creación de un régimen de afiliados a partidos políticos, como forma de garantizar una apertura política con partidos fuertes, es un salto cualitativo de gran importancia que exige de los partidos procesos de pedagogía, discusión programática y profundización de la democracia interna.
3. La adquisición progresiva de derechos para organizaciones políticas, como forma de favorecer el pluralismo y la democracia desde lo local a lo nacional.
4. Como último elemento, el Acuerdo también mandata el aumento del fondo de financiación política con una redistribución más igualitaria de los recursos.

Desde allí, y gracias al diálogo con las distintas fuerzas políticas, la MEE realizó sus recomendaciones en 3 grandes aspectos: 1. arquitectura electoral, 2. reforma al sistema electoral, y 3. financiamiento de la política,

En cuanto a **institucionalidad y arquitectura electoral**, la Misión propuso la creación de la jurisdicción electoral compuesta por una Corte Electoral que tenga a su cargo el conocimiento de los asuntos de naturaleza específica referidos a lo electoral y con despliegue regional; el Consejo Electoral Colombiano, como máximo órgano administrativo, que regule el ejercicio de los partidos, ejerza la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral y repartira los aportes para el funcionamiento de los partidos políticos y las campañas electorales; la Registraduría en ejercicio de sus funciones actuales en cuanto a la organización de las elecciones, pero de manera directa, sin delegación o tercerización de la actividad.

Sobre la **reforma al sistema electoral**, propuso un sistema proporcional personalizado para la Cámara de Representantes, sistema de afiliación política, mecanismos de democracia interna para afiliados, lista única cerrada y bloqueada a todas las corporaciones públicas, 40% de cuota de género con tránsito progresivo hacia paridad-alternancia-universalidad, actualización del censo electoral, entre otras.

Finalmente, en cuanto a **financiación de la política** la MEE propuso la redistribución de los recursos públicos de funcionamiento, así: 25 % en partes iguales, 50 % por resultados electorales, y 20% por inclusión de mujeres, jóvenes y comunidades étnicas. En cuanto a las campañas, sugirió conservar los topes de campaña pero sobre un estudio riguroso del costo real de las campañas, la limitación estricta a recursos propios y donaciones, la obligación legal de abrir cuentas de campaña, sanciones efectivas por el incumplimiento de las reglas, y financiación indirecta del Estado mediante transporte el día de las elecciones.

Atendiendo a las recomendaciones dadas por la MEE, el amplio debate que se lideró durante el 2018 sobre estos asuntos, y teniendo como referencia algunos de los problemas descritos consideramos importante destacar los siguientes asuntos frente al Proyecto de Acto Legislativo 06 de 2019 Senado objeto hoy de discusión en esta audiencia.

Este Proyecto de Acto Legislativo **hace un esfuerzo por seguir algunas de las recomendaciones dadas por la Misión Electoral**. Esto es muy importante y así lo señalan en la exposición de motivos. Entre los asuntos rescatados, destacamos:



- Se destaca la creación del Tribunal Nacional Electoral y el Instituto electoral de la nación. Para el caso de los tribunales es muy importante que no tendrán un origen partidizado como hoy se vicia la constitución del consejo nacional electoral.
- También es importante mencionar la intención de garantizar la financiación de las campañas de origen estrictamente estatal. Es loable la prohibición a los partidos y movimientos políticos de "recibir financiación para campañas electorales de personas naturales o jurídicas". Este sería un gran paso para avanzar en el desmonte de las maquinarias electorales y la privatización de la acción política.
- También es importante el establecimiento de listas cerradas y bloqueadas ya que da solidez a los partidos políticos, ahora bien como se indica en el articulado esto debe estar acompañado de un claro ejercicio de democracia interna en los partidos para evitar el autoritarismo del bolígrafo.
- Se destaca que las "listas inscritas deberán responder al principio de alternancia en cremallera en su composición" estas medidas afirmativas son fundamentales para generar condiciones para romper la brecha de participación y representación política de las mujeres.
- Es importante la modificación al artículo 40 ya que genera mayores garantías de respeto y reconocimiento a la voluntad popular expresada en las urnas.

Ahora bien, pese a estos puntos que se constituyen en avances, también encontramos ausentes una serie de asuntos indicados en el Acuerdo Final de Paz:

- La separación del umbral de la personería jurídica. Vemos con preocupación la diversidad de umbrales y categorías de organizaciones políticas propuesta, que pueden generar confusión y dispersión en el sistema político.
- La reglamentación en cuanto a avales y mecanismos de democracia interna, en particular de Grupos Significativos de Ciudadanos, es poco clara y a nuestro entender, puede resultar contraproducente para la apertura democrática. Consideramos, tal como lo estipula el Acuerdo que, el reconocimiento de personería jurídica con base en un registro serio de afiliados y un sistema de adquisición progresiva de derechos, son la mejor vía para garantizar una apertura democrática con opciones políticas fuertes.
- Aumentar el fondo de financiación de partidos y movimientos políticos y establecer una distribución más equitativa de recursos.
- Ampliar los espacios de divulgación del programa político de los partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso

Otros elementos que nos llaman la atención y que se deben advertir son:

- Consideramos inconveniente la extensión del período presidencial a 6 años, no sólo por el calado político de la disposición, también por el impacto institucional de la reforma en un sistema de alto arraigo presidencialista como el nuestro. El sistema de pesos y contrapesos se basa en reglas que están atadas a los períodos de las autoridades públicas. La experiencia de la reelección presidencial dejó claro el desequilibrio de poderes que puede generar, si se adelanta una medida como esta, sin considerar los demás ajustes institucionales que de ella se desprenden.
- No se establece con claridad un régimen de responsabilidad de las organizaciones políticas.
- Aunque se reduce la edad para votar no se establece las mismas condiciones de reducción de edad para ser elegido como senador o representante a la cámara.

Estos son sólo algunos elementos que queremos aportar al debate. Cerramos señalando que en el año 2017 en virtud del Acuerdo Final, hizo curso por el mecanismo de fast track un proyecto de Acto Legislativo de Reforma Política. El proyecto recogió lo expresamente pactado en el subpunto 2.3 y algunas recomendaciones de la MEE. Sin embargo, el proyecto de acto legislativo se hundió en su trámite por el Congreso. Instamos al Congreso de la República a honrar su compromiso con la implementación del Acuerdo Final de Paz, que esta misma corporación refrendó, adelantando una reforma política que se ajuste a sus disposiciones y a las recomendaciones de la Misión Electoral Especial. Aún es tiempo de saldar esta deuda con la construcción de la paz.

#### Referencias

KAS (2017) KAS Papers N° 30 "Entre la apertura del sistema y su institucionalización: la necesaria ampliación democrática para la creación de nuevos partidos políticos al final del conflicto armado colombiano", Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá.

Misión Electoral Especial (2017). "Informe: Propuestas de Reforma Política y Electoral". Disponible en: <http://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/04/Libro-Reforma-completo-2017-1-1.pdf>

## Yann Basset - Universidad del Rosario - Programa de Ciencia Política y Gobierno

Comentarios al proyecto de acuerdo legislativo n. 6 de 2019

Yann Basset  
Director  
Grupos de Estudios de la Democracia DEMOS  
Universidad del Rosario

Esta reforma política abarca varios temas distintos, lo que, desde luego, puede ser un obstáculo a su discusión y comprensión por parte de la opinión pública, sin embargo, su discusión interviene en un período oportuno, después de las elecciones locales de octubre de 2019, en una etapa sin proceso electoral, lo que, por experiencia, es un factor positivo para poder debatir los temas.

Mis comentarios no pueden ser exhaustivos, pero se refieren particularmente a los puntos siguientes:

En cuanto a la ampliación del período presidencial a 6 años, me parece una medida positiva toda vez que la supresión de la reelección implica en efecto unos períodos presidenciales excesivamente cortos para gobernar eficazmente. Dicho esto, modificar el período presidencial sin modificar los demás mandatos implica un desajuste del calendario electoral que puede traer graves complicaciones en el funcionamiento de las instituciones. Por ejemplo, el hecho de que el presidente tenga que conocer durante su mandato, la elección de dos congresos, puede significar una tentación grande de su parte para intervenir en la política electoral, lo que representa un incentivo para la corrupción. En contravía, aumenta la probabilidad de que un presidente pierda mayoría y gobernabilidad durante parte de su mandato. Una elección legislativa que se organice en el cuarto año de mandato de un presidente impopular se volvería implícitamente un plebiscito en contra suya, con consecuencias institucionales delicadas.

De la misma manera, el gobierno nacional tendría que lidiar con distintas administraciones en los municipios y departamentos a lo largo de su mandato, abogando por la continuidad de programas y proyectos con fuertes medios de presión financieros sobre las administraciones locales. Las negociaciones entre un presidente con mandato largo y unas administraciones locales con mandatos cortos pueden resultar en un proceso de recentralización. Por lo demás, los argumentos que justifican la ampliación del mandato presidencial a 6 años aplican también a las administraciones locales (los efectos perversos del mandato corto se notan por ejemplo sobre los proyectos de movilidad en Bogotá). De paso, eso daría todo su sentido a la institución de la revocatoria (que en el marco de mandatos cortos como hoy, puede resultar perversa o inútil).

Finalmente, se presenta un problema similar con las entidades de control. En la actualidad, se entiende que, durante un mandato presidencial, se eligen las cabezas de la Fiscalía y las entidades de control que ejercerán durante el mandato del siguiente gobierno. Co un mandato de 6 años, la tentación es mayor para el gobierno de influir sobre la elección de entidades que se encargarán después de controlar sus acciones.

En conclusión, si vamos a ampliar el mandato presidencial a 6 años, valdría la pena pensar en hacer lo propio con todas las autoridades electas, tanto el Congreso como las autoridades locales

para no introducir desequilibrios de poderes o procesos de recentralización. Lo mismo aplicaría para las cabezas de las entidades de control. Si es así, quizás una ampliación a 5 años resulte menos traumática que a 6.

En cuanto al tema de las listas cremalleras, aumentar el porcentaje mínimo de mujeres a 50% puede ser positivo para la participación de las mujeres, sin embargo, llamo la atención sobre el hecho de que, sin lista cerrada, estas cuotas tienen una eficacia muy limitada. El proyecto incluye las listas cerradas pero con ciertas restricciones, en particular, derogar esa regla para coaliciones representa un incentivo perverso para usar esta figura para saltarse la norma de la lista cerrada.

Por otra parte, uno se pregunta para qué las listas en los pequeños departamentos podrían incluir más candidatos que puestos a proveer en lista cerrada. Esa excepción es totalmente inútil.

El mecanismo de creación "por una sola vez" de partidos con 25% de los miembros de una bancada es perverso. En una bancada de 4, cualquier congresista podría crear un partido personal. Esto es una ventana abierta a la aparición de muchos abusos, incluso, a la recuperación de la personería por parte de partidos que la hubieran perdido. De la misma manera, no es conveniente introducir una nueva norma de excepción para permitir el transfuguismo o cambio de partido, incluso dentro de una misma declaración política.

En la exposición de motivos, se plantea en el punto 1.5 una modificación de la estructura del Congreso que no encuentro en el articulado del proyecto. Los argumentos presentados aluden a una supuesta subrepresentación de los departamentos pequeños en el congreso que sencillamente no se verifica en la realidad. En la Cámara, que es la institución que representa los territorios, los pequeños departamentos son, en realidad, sobrerrepresentados en el Congreso. Así que no sé qué pretende la exposición de motivos. Si se trata de integrar representación especial de los pequeños departamentos en el senado, acabaría de facto con el principio de la circunscripción nacional, y se haría eventualmente en detrimento de las minorías políticas. Por lo demás, le quitaría mucha legitimidad al bicameralismo colombiano. Tampoco me queda muy claro si el proyecto incorpora el voto obligatorio como lo sugiere la exposición de motivos.

En cuanto al sistema de adquisición progresiva de derechos, celebro que se relance esta discusión, que es un mandato de los acuerdos de paz. En principio, el mecanismo que hace depender la personería jurídica de los partidos de sus resultados en las elecciones legislativas suena demasiado drástico. Una cosa es que un pequeño partido no pueda postular candidatos a cualquier cargo, otra cosa es que no tenga derecho a existir por ser pequeño. En este sentido, me parece que el proyecto no va lo suficiente lejos a seguir haciendo depender la personería jurídica de los resultados de las elecciones al congreso, cuando podría fundamentarla sobre un número mínimo de afiliados debidamente constatados en los registros de la nueva autoridad electoral. En cambio, los derechos a postular candidatos podrían efectivamente depender de un sistema modulable en función de los resultados pasados. Por lo demás, si todas las organizaciones políticas incluyendo los grupos significativos de ciudadanos se crean en función de los resultados de las elecciones pasadas, ya no hay vía posible para crear nuevas organizaciones políticas.

Me parece correcto hacer depender los derechos a postular candidatos de los resultados pasados como sugiere el proyecto, pero, más que crear tres categorías cuyos derechos son pocos claros (no



se sabe cuales serían los de los "movimientos"), los deberían poder postular a cualquier cargo siempre que ya presentaron candidatos al mismo cargo en las elecciones inmediatamente anterior y que la postulación obtuvo más de un cierto umbral de votos (puede ser 3%).

En el caso de que un partido con personería (que depende de un número de afiliados) quiera postular candidatos a un cargo al cual no postuló candidatos en la elección anterior, o para la cual los candidatos no obtuvieron un 3%, debería someterse al principio de las primarias descrito en el proyecto. Sin embargo, el umbral a pasar en la primaria no puede depender del candidato menos votado en la pasada elección, porque eso puede resultar muy arbitrario. Debería depender de lograr un umbral fijado a cierto porcentaje de los inscritos en la circunscripción para la cual se postula, o del voto válido en las elecciones anteriores (puede ser el mismo 3%) en la misma circunscripción.

Noto que el proyecto no permite resolver los vacíos jurídicos alrededor de las coaliciones. Se mantiene la incertidumbre sobre la forma de lograr o mantener la personería jurídica para los miembros de una coalición al congreso.

Estoy muy escéptico sobre la limitación de los mandatos en los cuerpos colegiales a 3. La literatura académica muestra que los procesos de aprendizaje en el seno de estas corporaciones son largos. Limitar los mandatos puede significar una pérdida de experiencia perjudicial para estas instituciones. Más aun, podría debilitarlas frente a los ejecutivos respectivos.

Finalmente, me parece muy positivo los cambios sugeridos para la autoridad electoral, que retoma en buena parte las propuestas de la Misión Electoral Especial al respecto. Esta reforma permitiría reforzar la legitimidad de la autoridad electoral, crear unos tribunales especializados en contenciosos electorales y agilizar las decisiones.

## Sandra Botero - Universidad del Rosario - Programa de Ciencia Política y Gobierno

Comentarios al Proyecto de Acto Legislativo No. 06 de 2019 "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"

Sandra Botero Cabrera  
Octubre 2 de 2019

Estimados/as congresistas, funcionarios, señoras y señores:

Muchas gracias por la invitación a hablar ante ustedes hoy sobre este proyecto de acto legislativo para una reforma política y electoral. Soy historiadora y politóloga, profesora de Ciencia Política en la Universidad del Rosario. Como experta en y estudiosa de nuestro sistema político es un gusto tener la oportunidad de retroalimentar una iniciativa como estas.

Voy a concentrar mis comentarios en cuatro áreas específicas: 1) medidas orientadas a promover la paridad de género 2) voto electrónico 3) Tribunal Nacional Electoral y 4) financiación de campañas. Por último, llamaré la atención sobre algunos artículos puntuales.

### 1. Medidas orientadas a promover la paridad de género

Aumentar de manera real la participación de la mujer en política electoral, en el legislativo y en las instituciones de gobierno nacional es una de las tareas pendientes importantes para mejorar la calidad de nuestra democracia. Ustedes deben conocer estos datos, pero vale la pena recordar que, aunque las cifras de participación femenina vienen mejorando, son todavía deprimentes: sólo el 22% de Senadores y sólo el 18% de representantes a la Cámara son mujeres en la actual legislatura. Ninguna de las altas cortes (excepto la JEP, cuyo mecanismo de selección exigió paridad de género) tiene más de 33% de magistradas mujeres. En este sentido destaco la pertinencia e importancia de las siguientes propuestas del acto legislativo que buscan aliviar el anterior panorama:

- Exigir 50% de candidatas mujeres en las listas electorales para cuerpos colegiados e incorporar la lista cremallera. La lista cremallera y la ubicación de mujeres en posiciones altas de las listas son medidas necesarias para que las cuotas funcionen. Sin eso, las cuotas pierden eficacia.
- Exigir paridad de género en los órganos directivos de los partidos políticos. Este aspecto se descuida comúnmente, pero tiene un alto potencial de impacto al interior de las organizaciones políticas.
- Exigir que una de dos temas sea exclusivamente femenina para la conformación del propuesto Tribunal Nacional Electoral

Estas propuestas van en la dirección correcta y su eficacia a la hora de promover la participación de las mujeres ha sido demostrada. Quiero, no obstante, hacer énfasis en lo que los numerosos estudios sobre cuotas de género en Colombia y en otros países del mundo también han demostrado, una y otra vez: para que estos mecanismos sean efectivos es absolutamente necesario que haya seguimiento y sanción en caso de no cumplimiento. De lo contrario se quedan en el papel.

### 2. La adopción de mecanismos digitales para la participación política (especialmente el voto electrónico)

Varios sectores de nuestra sociedad (y leyes ya existentes) promueven el voto electrónico en Colombia. Aunque el voto electrónico es visto por muchos de manera optimista como la

solución mágica a los problemas de fraude y acceso en nuestro país, la respuesta no es tan sencilla. Es de suma importancia tener una visión crítica sobre la adopción de tecnologías digitales en la participación electoral. Lo resumo en términos coloquiales: el problema está en el software. Es muy fácil hacer fraude y modificar los resultados (en cuestión de minutos) si no hay ningún tipo de soporte físico (votos, papeletas) y si el software no es seguro, auditable y abierto. Sobre este tema tenemos mucho que aprender de la experiencia de otros países y de nuestros propios problemas recientes. Me parece importante que, al evaluar la conveniencia de esta reforma, como legisladores tengan en cuenta los siguientes dos aspectos:

- El voto electrónico no es la panacea porque las tecnologías digitales no son infalibles. Países que ya usan el voto electrónico han identificado problemas con esta tecnología relacionados con la capacidad de hackeo, modificación de los resultados e invasión de la privacidad. Holanda tenía voto electrónico y después de demostrarse lo vulnerable que era el sistema a hackers volvieron al sistema manual. En Alemania la Corte Constitucional declaró el voto electrónico inconstitucional en 2009 pues hace imposible la verificación ciudadana del proceso y de los resultados. En Argentina se abstuvieron de implementarlo ante la vulnerabilidad a manipulación externa. En Brasil (donde hay voto electrónico) un grupo de académicos demostró que el voto podía no ser secreto y era posible asociar al votante con el voto específico que emitió.
- Nuestro sistema actual no es un sistema puramente manual, ya es en parte electrónico (en la etapa de preconteo y conteo). Tiene problemas y vulnerabilidades: históricamente el fraude electoral en Colombia se ha concentrado antes o en el momento de las votaciones (compra de votos, extorsión, manipulación de formularios, etc.) aunque también hay vulnerabilidades en el software de la Registraduría. Sin embargo, hay posibilidad de ejercer control y de verificar resultados: es posible detectar modificaciones de los E14, por ejemplo. Deberíamos enfocarnos en hacer el proceso y el software existente más robusto, más seguro y más transparente, no en adoptar el voto electrónico sin más.

Al promover el voto electrónico sin sopesar los riesgos y la realidad de nuestro contexto estamos cayendo en un optimismo que puede salirnos caro. Aquí me permito citar el trabajo de la Fundación Karisma, una organización de la sociedad civil colombiana experta en temas de derechos y tecnologías digitales: "Si desaparecen los procesos manuales, quedamos totalmente a merced de las máquinas y de la inseguridad de los sistemas. El proceso pierde transparencia, trazabilidad y la integridad y secreto del voto [ambos principios constitucionales] quedan vulnerables. Además, como en tecnología no hay seguridad cien por ciento, siempre existe la posibilidad de que las máquinas sean hackeadas."

### 3. Tribunal Nacional Electoral

La propuesta de creación de un Tribunal Nacional Electoral independiente, cuyos miembros no sean nominados y nombrados exclusivamente por el Congreso, es acertada. El problema con el esquema actual es que los magistrados del Consejo Nacional Electoral deben su nombramiento, permanencia en el cargo y en ocasiones otro tipo de beneficios, a los congresistas. Esto ha generado una politización innecesaria del CNE. Dado que el mecanismo de selección de los magistrados del propuesto TNE tendrá tanto peso a la hora de determinar el norte de la institución, sugiero a los congresistas evaluar la conveniencia de un mecanismo de nombramiento que incentive la transparencia e involucre explícitamente oportunidades para que la sociedad civil ejerza veeduría sobre el mismo. Estos aspectos no caben todos en una reforma constitucional, pero es esencial tenerlos en cuenta ahí y/o en la legislación que desarrolle estos principios.

Cuando digo transparencia me refiero a exigirle a los tribunales y antes que nominan candidatos que hagan públicos sus tiempos, criterios y toda la información relacionada con sus potenciales candidatos/as y la forma como eligen las temas. Procesos de selección de candidatos/nominados que se hacen públicos y que pueden ser monitoreados por la sociedad civil abren espacios para detectar irregularidades y denunciarlas. Debe haber un régimen claro de inhabilidades y ojalá audiencias públicas.

### 4. Financiación de las campañas

El tema de la financiación de campañas es complejo. La conveniencia de algún tipo de financiación estatal es indudable, y es especialmente importante para las minorías. Sin embargo, apoyarse exclusivamente en la financiación estatal y prohibir casi que absolutamente las donaciones de personas naturales y jurídicas también puede tener efectos negativos. El sistema actual (que esta reforma propone profundizar en varios aspectos) hace a los partidos dependientes del estado y reduce el grado en que tienen incentivos para rendirle cuentas a la ciudadanía. De otro lado, como lo han demostrado los estudios sobre financiamiento electoral en Colombia, nuestro esquema actual favorece a las fuerzas políticas dominantes, que tienen desempeños electorales sólidos: estas reciben mas recursos y mas tiempo al aire en medios. La financiación estatal que depende de desempeño en las urnas no promueve la igualdad política y es desfavorable a las minorías en la práctica. Adicionalmente, ni el esquema actual ni la reforma propuesta garantizan la transparencia en el flujo de recursos privados. Esto es un problema serio, pues los mecanismos de seguimiento y sanción no funcionan. No hay control efectivo sobre como se consiguen y se gastan los recursos para campaña en nuestro país.

Los cambios propuestos al artículo 103 no plantean soluciones a los incentivos perversos para no reportar ingresos ni gastos de campaña, o para recibir recursos privados "por debajo de cuerda". Las zonas grises de nuestra legislación son múltiples en cuanto a financiación privada de campañas, y lo seguirán siendo mientras se mantengan una regulación no clara—pero que impone límites fuertes a los recursos de privados—y mientras se incentive la dependencia mayoritaria de recursos estatales cuando estos son insuficientes en la práctica y generan dependencia de una sola fuente. La solución no es prohibir o limitar al mínimo el flujo de recursos privados. Un sistema de financiación mixto, con reglamentación clara y que promueva y exija transparencia es más realista y puede tener ventajas. Se requiere, eso sí, un organismo electoral independiente, con capacidad técnica para hacer seguimiento a la financiación de campañas y regular el flujo de recursos.

### 5. Otros

Sobre la prohibición de la reelección en corporaciones públicas para más de tres periodos: Según la exposición de motivos, el objetivo de esta reforma es promover el recambio generacional. La reforma puede tener efectos negativos secundarios. 1. Esta medida perjudica a partidos pequeños y a minorías que tienen, por naturaleza, un pool de candidatos/as mas pequeño de donde seleccionar. 2. De otro lado, descuenta la importancia de la profesionalización y de adquirir experiencia y de conocer el funcionamiento del legislativo para adelantar una gestión eficiente. 3. Perjudica a los liderazgos alternativos. 4. El problema de nuestro congreso no es la ausencia de nuevas caras o que no haya recambio. Sería mas importante concentrarse en continuar fortaleciendo la capacidad técnica de las UTL y en hacer efectivos los mecanismos para detectar y procesar corrupción e irregularidades en el legislativo.



*Sobre permitir que las listas de coalición, mas no las de partido, sean abiertas:* El voto preferente le brinda a los ciudadanos mayor capacidad de elección y de control sobre su decisión. Sin embargo, fomenta el personalismo y la competencia inter-partidaria. Permitirle a un tipo de listas ir como preferente y a otras no podría generar incentivos para que los partidos armen coaliciones "ficticias" con tal de ir en listas abiertas y poder hacer campañas más personalistas. Como han demostrado los últimos años en Colombia, la preferencia por la lista abierta es prevalente. Son pocos los partidos que escogen voluntariamente las listas cerradas y no ha habido apoyo para la reforma que impone el formato de listas cerradas a todos. De otro lado, si lo que se quiere es incentivar la agrupación de fuerzas políticas, las coaliciones deberían estar en las mismas capacidades de determinar una lista cerrada que un partido. Abrir esta ventana corre el riesgo de hacer ineficaz la introducción de la lista cerrada.

Gracias por su atención.

\*\*\*\*\*

## María Catalina Robayo - Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes)



**INTERVENCIÓN AUDIENCIA PÚBLICA: PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 06 DE 2019 SENADO. "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"**

**DIA:** miércoles 02 de octubre

**LUGAR:** Salón Guillermo Valencia, Capitolio Nacional

**HORA:** 9:00 A.M.

El gobierno nacional ha estado en mora de presentar y concretar la aprobación de una reforma política nacional que garantice el acceso, la participación y el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía, compuesta por múltiples territorios y diversidades, quienes hoy aun no cuentan con plenas garantías en el escenario político electoral.

La violencia política continúa desacreditando la democracia colombiana, una reforma política deberá entonces velar porque los contextos regionales puedan superar las altas tasas de agresiones contra candidatas/as y partidos políticos, hoy los grupos armados organizados han incrementado su accionar y amenazan con graves crisis humanitarias en todo el territorio nacional.

A pesar de haber anunciado a finales de 2018 el Plan Nacional de Garantías electorales y de haber presentado en julio de este año el Plan Ágora. Según el seguimiento que hizo la Misión de Observación Electoral (MOE) a los hechos de violencia política desde octubre de 2018, cuando se inició la inscripción de cédulas hasta el pasado 27 de julio, al cerrarse la inscripción de candidaturas se determinó que "en ese lapso hubo 43 precandidatos víctimas de violencia, nueve de ellos asesinados. Desde entonces, en menos de dos meses, 54 candidatos han sido víctimas de violencia política, 40 han recibido amenazas, 5 han sufrido atentados y 2 han sido secuestrados" para un total de 97 agresiones.

Por otro lado, este congreso ha dejado de lado por dos años consecutivos la implementación de las Circunscripciones transitorias especiales de paz -CTEP-, ignorando las disposiciones establecidas por el AF para otorgar participación ciudadana a las víctimas en Colombia, apoyamos y esperamos que el trámite de este proyecto se incluya como una prioridad legislativa la posibilidad de dar voz a quienes han sido excluidos en el marco del escenario político de la guerra.

Las víctimas en Colombia han sufrido múltiples dimensiones de daño individual y colectivo, este último se refleja en la limitada representación en los escenarios políticos tanto locales como nacionales. Lo anterior debido al contexto de violaciones masivas, sistemáticas y selectivas, adicional a ello, se presentan fallas institucionales para atender y responder adecuadamente a sus reivindicaciones sociales y políticas, lo que implica una falla en el reconocimiento de las víctimas en el sistema político colombiano, lo que implica una exclusión generalizada de esta población que se convierte así en un escenario de revictimización, especialmente para las víctimas de desplazamiento forzado.

Desde la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, se ha identificado que el hecho del desplazamiento forzado afecta gravemente los derechos fundamentales de las víctimas y su calidad como sujetos plenos de derechos como miembros de una comunidad política, lo que se traduce en la pérdida de la ciudadanía y la imposibilidad manifiesta de la víctima de participar en las decisiones públicas, tanto locales como nacionales. De esta forma consideramos que debe reflexionarse sobre cómo garantizar la adecuada representación de las víctimas en los escenarios locales de representación política.

Es por ello, que queremos insistir en que este proyecto incluya la representación y el carácter participativo de las víctimas, como una forma de reparar el daño causado, y en especial el daño político, para contribuir a una reparación integral y al fortalecimiento institucional que garantice una dimensión política de la restitución de sus derechos.

De esta forma, para nosotros el derecho a la reparación integral debe incluir una dimensión política en el marco de un proceso de construcción de paz territorial y democratización nacional, así mismo la restitución colectiva de derechos se concreta en el ejercicio pleno de la ciudadanía y de las garantías de participación y representación como sujetos de derechos en el escenario público. Así mismo este congreso tiene una obligación con las víctimas para contribuir a tomar las medidas necesarias tendientes a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas, y en este caso, de la falla de representación política existente actualmente frente a las víctimas.

Creemos positivo el avance en el trámite legislativo de este proyecto, en el cual se incluyen las recomendaciones de La Misión Electoral Especial – MEE, para eliminar la posibilidad de que las organizaciones políticas presenten listas de candidatos a corporaciones públicas mediante el sistema del voto preferente. Contribuyendo a eliminar la personalización de la política y los cacicazgos regionales, que han generado la corrupción y el clientelismo electoral.

Adicionalmente saludamos que el proyecto de Acto Legislativo introduzca en el rango constitucional la obligatoriedad de incluir en un 50% del total a las mujeres en las directivas de las organizaciones políticas y en el total de las candidaturas presentadas por dichas organizaciones para cargos o corporaciones públicas, (Punto 2.3.7) que responda a los principios de alternancia y paridad.

Finalmente, como fue señalado por el informe de la MEE existen graves falencias en el diagnóstico y ejercicio de acceso al sufragio universal, no se cuenta con datos oficiales suficientes para determinar los problemas que afrontan los territorios, mucho menos se ha puesto en marcha una política pública que establezca derechos políticos, de cedulación y acceso a puestos de votación, especialmente para los territorios más pobres, en contextos de violencia y para las poblaciones de víctimas, indígenas y afrodescendientes.

Más allá de establecer el voto obligatorio, creemos como necesario propiciar mecanismos pedagógicos de participación ciudadana, las garantías del acceso y universalidad con transparencia en los procesos electorales, lo cual debe partir por la implementación de la institucionalidad electoral tal y como fue establecido en el punto 2.3 del AF, en el fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias y en el acceso efectivo a los escenarios de deliberación pública.

La participación política como elemento esencial para la construcción de la paz territorial, estableció como elementos esenciales la inclusión política, ampliar la participación ciudadana y romper el vínculo entre política y armas, para ello creemos como necesario establecer mecanismos legislativos que propendan por una reparación transformadora y amplíen el escenario democrático a favor del reconocimiento de derechos.

## Ginneth Esmeralda Narváez Jaimes - Socióloga Docente Investigadora - Facultad Sociología Universidad Santo Tomás

**EL DERECHO A LA DEMOCRACIA, A LA JUSTICIA Y A LA PAZ.**

**ANÁLISIS COMPRENSIVO DESDE LA UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS<sup>1</sup>**

El Acuerdo Final logró avances sustantivos respecto a las garantías procedimentales que requiere la democracia en Colombia. Propuso escenarios de reconciliación que deben ser concretados desde el campo institucional. Es así, como se reconoce la regulación y posterior implementación del Estatuto de la Oposición, que van de la mano con la reforma al sistema político y electoral que hoy aquí se discute.

Nuestra democracia históricamente se ha visto amenazada por la violencia política letal. No son pocos los estudios que ponen en evidencia patrones sistemáticos del asesinato de líderes sociales, práctica que ya ha sido visibilizada en informes de organismos multilaterales, así como en estrados judiciales nacionales e internacionales.

La Constitución Política de 1991 contrajo una apuesta por la apertura política en Colombia, lo que dio espacio para que en el juego electoral aparecieran nuevos partidos, que a la fecha siguen insistiendo en la necesidad de luchar por espacios públicos y políticos en los que se reconozcan diversos espacios de participación, que vayan más allá de lo electoral, y que se conecten con lo pactado en el Acuerdo Final.

El presente proyecto de ley se compromete no sólo con la implementación de mayores controles en el ejercicio electoral, sino que se acompaña de mecanismos de sanción para evitar conductas recurrentes y reincidentes de delitos asociados a la representación política, al tiempo que invita a la ciudadanía a participar

<sup>1</sup> Miguel Urrea Canales, Decano de la Facultad de Sociología. Camilo Andrés Castiblanco Durán, Catalina Acosta, Ginneth Esmeralda Narváez Jaimes, Docentes – Investigadores. Tatiana Andrea Hoyos Gutiérrez. María José Ramírez Vargas, María Paula Velandía Sedano, Luisa Fernanda Luque Ramírez, Sara Juliana Guerrero Luna, Ana María Ortiz Arévalo, María Camila Díaz Mogollón, Daniela Murillo Agudelo, Nicolás Ramírez Vargas, Gabriela Mancilla Gaitán, Nataly Vargas Rodríguez, Laura Melissa Ardila Chingal, Natalia Pachón Vargas, María Fernanda Galindo García, Andrés Felipe Ramírez Sánchez; estudiantes de Sociología. Grupos de Investigación Conflictos Sociales, género y Territorios y Grupo de Investigación en Estudios Interdisciplinarios de la Sociedad y la Cultura.

<sup>1</sup> Garay, L. (Dir.), 2011, El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado, Vol. 8, p. 72.



activamente y dejar de ser ese referente pasivo, una sociedad que desde la abstención mantiene el orden hegemónico imperante.

Se debe reconocer que la participación de la ciudadanía en las urnas no es una constante en las democracias occidentales, sin embargo, se requiere instar al ciudadano del común a la decisión desde los escenarios que posibilita el sistema electoral, no sólo como derecho, sino como deber, el silencio y la pasividad legitiman el orden impuesto, así como los gobernantes que asumen cargos en función pública y con ellos sus decisiones administrativas de lo público.

Mantenerse al margen del sistema político también responsabiliza a esos ciudadanos que por voluntad propia deciden abstenerse de tomar postura, o de proponer agendas que del todo sean más incluyentes y que logren visibilizar las posturas diferenciadas de la tradición y de la política clientelar que se ejerce en el país. La participación política garantiza los ejercicios de control que la democracia le ha impuesto a las esferas públicas.

Como academia proponemos otorgar espacios al reconocimiento de la diferencia, no como amenaza sino como referente de consenso y deliberación. Es desde estos estrados donde se posibilita la construcción de un mejor país, en el que todos estemos representados. Es desde el poder ejecutivo, legislativo y judicial desde donde se deben posibilitar estrategias de oportunidad política, no solo a que se garantice la existencia de partidos minoritarios, con agendas subalternas, sino que esos partidos en términos procedimentales sean capaces de incidir en el mejoramiento de prácticas más éticas y transparentes.

Asistimos a una nueva desinstitucionalización del Estado, son numerosos los casos de corrupción electoral y administrativa que caracterizan nuestras entidades públicas, desde ese orden proponemos ir permeando progresivamente esas instancias para desde adentro ir posibilitando los cambios y las reformas necesarias. No basta el orden legislativo para reconducir las prácticas sociales y culturales, se requiere de toda una apuesta por la educación que reconozca la necesaria enseñanza de la historia, así como de la formación política de esa ciudadanía que se invisibiliza desde la multitud.

El Acuerdo Final no se puede comprender como la solución fehaciente a la superación del modelo de democracia restringida que aún opera. Se comprende como un espacio de incidencia, que, aunque en lo formal, plantea nuevos derroteros y debates necesarios sobre lo que se comprende por paz, justicia y por garantías a la opinión diferente.

Sin una profunda y estructural reforma al sistema electoral, será impensable la apertura y las garantías para la participación en los diferentes niveles de incidencia. En el ámbito rural se constatan amenazas a candidaturas de diferentes partidos. El ejercicio de la violencia se impone como lógica de acallamiento e intimidación. Es responsabilidad del Estado consiste en reestablecer la confianza en las masas votantes, hasta que la política logre un ejercicio entre iguales, el esquema representativo no otorgará la efectividad que potencian los marcos legislativos.

La democracia es una práctica cotidiana que se debe expresar desde los espacios más próximos como el hogar, la escuela, el barrio, la vereda, para luego si cualificar los líderes que en últimas logran aglutinar las voces de respaldo, expresadas en el voto como constatación de respaldo a las agendas políticas propuestas.

El avance respecto a la participación de las mujeres, en cuotas de representación debe superar las prácticas de instrumentalización, en el que se reproducen las lógicas patriarcales. En su lugar, es el momento de reconocer su devenir en la historia social y política del país, y entender las luchas históricas que deben ser asumidas para subsanar las exclusiones existentes.

Los jóvenes también cobran espacio como actores incidentes, de ahí que se requiera desde los primeros niveles de formación, la cualificación y la procura de un voto de opinión que no sea manipulado. El voto va de la mano de una práctica de concientización respecto al alcance de las decisiones a futuro.

El alcance de la presente reforma requiere de la voluntad política en su aprobación, pero a la par requiere una ardua inversión necesaria para su operatividad. Por ejemplo, el Instituto Electoral de la Nación que ha sido propuesto, así como el

aceleramiento en las diligencias judiciales que impacten en sanciones disciplinarias necesarias tales como la pérdida de investidura, así como los alcances de la revocatoria de mandato en casos de ser necesaria, son instituciones y funciones necesarias para la verdadera implementación de este mandato legal.

De ahí que la presente reforma no sólo impacta al ejecutivo, sino que dialoga de manera directa y reclamante ante el poder judicial, insta a las altas cortes, a los entes de control y veedurías ciudadanas, a que realicen de manera consecuente y transparente su labor, principios que van de la mano con los objetivos enunciados en el presente paquete legislativo.

Reconocer la existencia de mecenazgos y conflictos de interés son evidentes en todo orden político, así que se debe superar la ingenuidad respecto a los órdenes de financiación de los movimientos, grupos y partidos políticos que han adquirido personería jurídica y garantizar la financiación de las agendas políticas alternativas emergentes.

En definitiva, se requiere autonomizar el sistema electoral, crear una rama electoral que no esté intervenida por las relaciones de poder que inciden desde el poder legislativo y para ello se debe partir por reconocer los linajes, las tradiciones y los gamonalismos que han caracterizado nuestro sistema político desde la República.

Desde la academia es necesario innovar argumentadamente con el fin de transformar las relaciones de dominación, reducir las brechas de inequidad, aportar modelos de desarrollo que partan del reconocimiento de las realidades territoriales, que forjen un país más justo, y que posibilite superar las prácticas sistemáticas y validadas de exclusión, segregación, discriminación y clasismo. La Facultad de Sociología de la Universidad Santo Tomás está comprometida con la Sociología de la Paz, que permite reconocer la resiliencia de nuestros ciudadanos, aportar a la construcción de la paz desde la comprensión y el reconocimiento de los conflictos sociales, con el fin de posibilitar una debida redirección de estos en un mundo de permanente cambio. La democracia debe garantizar los derechos constitucionales a la paz, a la reconciliación, a la justicia restaurativa, a la apuesta por la construcción desde la diferencia y el disenso, para lo cual se le requiere a la par, un ejercicio conciente de elección de autoridades judiciales y políticas debidamente cualificadas, idóneas para el ejercicio de la función pública, partiendo desde lo mínimo ¿qué entendemos por colectivo? ¿qué se entiende por poder público? ¿qué se entiende por libertad y capacidad de razonar? ¿qué se entiende por decidir por uno mismo?

Educamos para potenciar la transformación social, para aprender del perdón que nos enseñan las víctimas de la violencia, para generar familias que solventen los problemas por la vía del diálogo, por forjar vínculos sociales basados en el respeto, en la ética, por fomentar el juicio crítico.

Seres humanos con potencia humana, ciudadanos globales que reconozcan los desafíos de este siglo tecnologizado y mercantil. Educamos desde la esperanza, desde la vida, así manifestamos una renuncia a las múltiples violencias sociales, políticas y económicas. Estamos convencidos que somos capaces de reconocer errores y posibilitar entornos de resolución y propuesta.

Muchas gracias por su atención.

Siendo las 11:03 a. m., la Presidencia da por terminada la Audiencia Pública.

PRESIDENTE DE LA AUDIENCIA PUBLICA,

JULIAN GALLO CUBILLOS

PRESIDENTE,

SANTIAGO VALENCIA GONZALEZ

VICEPRESIDENTE,

FABIO RAUL AMIN SALEME

SECRETARIO GENERAL,

GUILLERMO LEON GIRALDO GIL

