

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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 - Nº 1052

Bogotá, D. C., jueves, 24 de octubre de 2019

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

ACTAS DE COMISIÓN

COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

AUDIENCIA PÚBLICA DE 2019

(octubre 9)

Segunda Audiencia

- **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 9:20 a. m. del día 9 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 Honorable Senado, presidida por el ponente honorable Senador Julián Gallo Cubillos.

La Presidencia ejercida por el ponente del proyecto honorable Senador Julián Gallo Cubillos manifiesta lo siguiente:

Muy buenos días a todos y todas las presentes, quiero agradecerles que hayan aceptado la invitación a participar en esta segunda audiencia pública que realizamos, en la idea de recoger la opinión de los ciudadanos, las organizaciones y movimientos políticos, lo mismo que los partidos del Proyecto de Acto Legislativo número 06 de 2019, que tiene como objetivo una reforma política y electoral.

En el momento en que estamos en desarrollo de una campaña electoral, que además deja ver claramente las deficiencias enormes que tiene el sistema político colombiano, por eso hemos considerado de vital importancia en esta coyuntura, convocar este tipo de audiencias que nos permitan ojalá poder avanzar en consenso con los partidos.

Por supuesto el Gobierno nacional, en esa necesaria reforma política, que fue entre otras uno de los puntos pactados en los acuerdos de paz de La Habana, buscando la ampliación y la profundización de la democracia, dicho esto le solicito señor Secretario leer el orden del día en la resolución de convocatoria de la de la audiencia.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura a la Resolución número 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:

- a) 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";
- b) 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;
- c) 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;
- d) 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:

- a) 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.
- b) 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:

- a) 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.**
- b) 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.

COMUNIQUESE 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, esta audiencia se anunció.

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

- Alberto Acosta Ortega – Ingeniero - Comité Colombia Vota NO:
- Camilo Mancera Morales – Coordinador - Misión de Observación Electoral (MOE)
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES)

Se invitaron

- Doctor Miguel Ángel Sánchez – Presidente - Partido Liberal Colombiano
- Doctor Ómar Yepes Alzate – Presidente - Partido Conservador Colombiano
- Doctor Germán Córdoba Ordóñez – Director - Partido Cambio Radical
- Doctor Antanas Mokus - Co-Presidente - Partido Alianza Verde
- Doctor Luis Humberto Cuaspué – Director - Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia (AICO)
- Doctor Alonso Tobón Tobón – Director - Partido Alianza Social Independiente (ASI)
- Doctor Carlos Eduardo Guevara – Director - Movimiento Político MIRA
- Doctor Aurelio Iragorri Valencia – Presidente - Partido Social de Unidad Nacional
- Doctor Álvaro José Argote Muñoz – Presidente - Partido Polo Democrático Alternativo
- Doctora Aida Avella Esquivel – Presidente - Partido Unión Patriótica (UP)
- Doctora Nubia Stella Martínez Rueda - Directora Nacional - Partido Centro Democrático
- Doctora Martha Isabel Peralta Epieyú – Presidenta - Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS)
- Doctor Rodrigo Londoño – Presidente - Partido Fuerza Alternativa Revolucionario del Común
- Doctor Jhon Arley Murillo Benítez – Director - Partido Colombia Renaciente
- Partido Alianza Democrática Afrocolombiana ADA

- Partido Reinvidicación Étnica (PRE)
- Doctor Gustavo Petro Urrego – Representante - Colombia Humana

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Praxedis José Ospino Rey, Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS):

Buenos días, mi nombre es Praxedis José Ospino Rey, soy el Jurídico Nacional de Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS), Delegado por la Presidenta Nacional Martha Isabel Peralta Epieyú, para efectos de esta audiencia.

Sea lo primero agradecer al Senador Julián Gallo por esta invitación, la cual celebramos en aras de la transparencia y de generar aportes para este proyecto de reforma electoral tan importante, haré uso de los 10 minutos en dos sentidos, uno un artículo específico de la reforma la cual por su extensidad tiene grandes aportes y avances, pero queremos centrarnos en esta ocasión en un artículo en particular y en una proposición si nos alcanza el tiempo.

Si no la aplazaremos por escrito, el artículo que nosotros queremos llamar la atención el movimiento MAIS es el párrafo transitorio uno, del artículo quinto de la reforma electoral, que se refiere a lo siguiente, autorícese por una sola vez con la firma de por lo menos el 25% de los miembros de la correspondiente bancada de Senado o Cámara a conformar un nuevo partido o movimiento político, la autoridad electoral hará el correspondiente registro y reconocerá su personería jurídica, la cual estará sometida a las normas generales para conservarla.

Al respecto nosotros consideramos de plano que este artículo no es coherente con las políticas, con las reformas alternativas y que representa una práctica tradicional recurrente de la política tradicional en Colombia, si bien rechazamos de plano el artículo o ponemos de que este artículo para nosotros no debería ir en una ponencia alternativa y no amerita una proposición.

Si vamos a hacer una exposición sobre el por qué consideramos las afirmaciones aquí realizadas, en el 2009 se dijo cuando se trató, se incluyó un artículo similar a este referente al transfuguismo de los congresistas, porque estos tenían un interés de migrar, irse para otro partido con el fin de apoyar los intereses del mandatario de turno o sus propios intereses.

Es decir, estaban legislando para su propio turno, ese mismo mandatario el 2009 después también promulgó un proyecto de ley donde hizo extender su periodo o antes hizo extender su periodo para poder ser reelegido.

Nosotros efectivamente somos oposición, somos contradictores de ese tipo de políticas y de ese tipo de plataformas, por lo tanto replicarlas en este tipo de proyecto, para nosotros no es

coherente, eso aunado a la inconveniencia que representa este artículo por las siguientes razones.

Se vendrá la proliferación de partidos, se debilitan los partidos de la Constitución de 1991 que pretendió fortalecerlo, si bien efectivamente actualmente o pueden existir líderes políticos, Senadores, congresistas, que hagan un trabajo digno, la historia y la experiencia nos ha indicado que la concentración de poder en una sola persona puede generar efectivamente consecuencias negativas.

Por lo tanto lo que queremos es fortalecer los procesos colectivos y fue así como la Constitución de 1991 o la Constitución vigente que pretendemos modificar intenta fortalecer los partidos políticos, es la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común una un ejemplo de proceso colectivo, por lo tanto este artículo lo que va a generar es un debilitamiento.

Puede que en este momento nosotros digamos, será mejor tener dos partidos o tres, porque si estamos hablando de que con el 25% de la bancada se puede crear un partido, es decir una bancada que se componga de 9 o 10 personas podría crear técnicamente, cómo le dije esta proposición es inviable nuestro entender, técnicamente una bancada de 9 podría crear hasta 3 partidos y de pronto si es de 10 dejarle un senador un congresista al partido como para que no se pierda su personería jurídica.

Eso es ya una consecuencia nefasta para los partidos políticos y para la democracia y para la filosofía y el sentir de la Constitución, por otro lado nosotros también hacemos críticas de los senadores que se hacen elegir por una plataforma ideológica, por un partido político, por una determinada plataforma ideológica y luego esos mismos senadores una vez electos o congresistas se apartan de esa plataforma política, de esa de esa partido por el cual se hizo elegir, para legislar en contra de esos partidos.

Para sacar normas y legislaciones desfavorables para ese partido que le hizo leal, eso es desleal no solo con el partido sino con sus electores, muchos de los congresistas y lo digo respetuosamente aquí proponentes de este proyecto, fueron elegidos con el aval del Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS) y hoy legislan para debilitar al movimiento.

No solo es una afectación al partido, sino también a los electores, sino también a los electores, porque cada elector les aseguro de estos congresistas votó o por lo menos uno o unos votaron porque este señor, porque este representante, este congresista, representaba una colectividad y ahora este congresista quiere debilitar este movimiento.

Es así como incluso hemos hecho reproches por las actuaciones del señor Tamayo, incluso judiciales y públicamente congresista de la ASI,

porque se eligió por una plataforma y luego la desconoció, incluso este señor Senador de la República Tamayo podría crear su propio partido y nosotros dónde estamos.

Por un lado hacemos las críticas y observaciones y por otro lado legislamos para que eso se siga proliferando, finalmente solo enuncio la proposición también que queríamos hacer y es en el siguiente sentido señor Presidente Senador.

Nuestra propuesta es que este tipo de proyectos y reformas deben ir en la misma línea de fortalecer los partidos y movimientos políticos y una de las formas o una de las propuestas que el movimiento MAIS hace y es con base en la última experiencia de las elecciones referente al tema del otorgamiento de los avales y del proceso electoral.

Nosotros queremos que ahorita estamos en una etapa de revocatoria de estos avales, cuando detectamos que efectivamente muchos de ellos fueron concedidos para personas cuestionadas, o personas que no son idóneas para representarnos, a ni a los movimientos, ni a los electores y muchas veces de eso es porque no hemos tenido las herramientas, ni el tiempo suficiente.

La Procuraduría actualizó hace poco, o actualizó después su base de datos de inhabilitados, el Ministerio de Interior a través de la ventanilla única se demoraba en hacer los reportes los reportes de las personas que tenían procesos y eso permitió que se colaran, o que quedarán dentro de los partidos personas que realmente no nos representan.

Y hay una limitación legal, que es que una vez inscritos y ya en firme no hay una revocatoria posible, sino a través de un proceso, esos procesos por la cantidad que son se fallan en exprés, pero muchas veces no alcanzan a fallarlos todos, que es lo que está ocurriendo actualmente.

Nuestra propuesta es que se pueda crear una especie como de revocatoria directa, que se pueda crear una especie de audiencias de que los ciudadanos conozcan de las postulaciones de los candidatos y que estos puedan hacer los descargos ante los partidos y los partidos tengan la potestad de poder revocar directamente.

Esto debe estar articulado por supuesto con los órganos de control, la Procuraduría, la herramienta de ventanilla única y demás acompañamiento de la MOE que permita efectivamente darle a los partidos las herramientas para poder sanear esta situación subsanar estos hechos antes de la inscripción y que lleguen a la revocatoria lo menos posible.

Y no que pues ya nos percatemos de la situación cuando el prejuicio se haya consumado.

Muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al ciudadano Alberto Acosta Ortega, Comité Colombia Vota No:

Muchas gracias, estamos ad portas de la desinstitucionalización del país, dicen defender la democracia y ampliar la participación de los movimientos políticos, pero el gran error que han cometido ustedes es haber desconocido la decisión del pueblo colombiano hace 3 años.

Estamos ad portas de una guerra civil y el sabio pueblo colombiano lo sabía, ustedes como dictadores de cualquier país comunista han desconocido al glorioso pueblo de Colombia, fui representante del comité promotor Colombia vota no, contra el terrorismo que se impuso contra toda los poderes públicos y privados.

Incluso contra la misma Iglesia que pretendía imponernos un acuerdo impúdico, cruel y que solo beneficiaba el terrorismo, es una vergüenza que hoy quien preside esta audiencia pública sea un criminal, no condenado sino amnistiado.

Secretario:

Quiero hacerle una observación señor ciudadano, en este recinto por reglamento se debe hablar con cortesía y respeto, no solo para quien preside, sino por cada uno de los que están en este recinto, le ruego ese favor.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al Presidente de Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común Rodrigo Londoño:

Buenos días para todos y todas, en nombre del partido de las FARC agradezco a los organizadores de esta audiencia la posibilidad de presentar algunas de nuestras ideas sobre la reforma política, en las negociaciones de La Habana y en el acuerdo de paz suscrito por nuestra antigua organización guerrillera, consideramos que este es uno de los temas nodales a ser abocados de los escenarios de la construcción de una paz estable y duradera.

Si se tiene en cuenta que una de las causas del alzamiento armado en nuestro país, se encontraba en déficit de democracia que exhibe la organización del Estado y la sociedad colombiana en general.

Lamentablemente la reforma política concebida en los términos del acuerdo final, es decir según las recomendaciones formuladas por la Misión Electoral Especial no ha encontrado aún respuesta por parte del Gobierno nacional y por el Congreso de la República.

Por esa razón valoramos el esfuerzo que actualmente se realiza en el Congreso de la República al impulsar el presente proyecto de acto legislativo, no solo se trata de honrar los acuerdos, sino sobre todo de avanzar en los propósitos de la apertura democrática y la cualificación de la participación política, que han reclamado por décadas las mayorías de la sociedad colombiana.

La implementación del acuerdo de paz habilitó en su fase inicial las condiciones para la reincorporación de las FARC EP a la vida política legal, hecho que por sí solo representa ya uno de los acontecimientos más importantes de la historia política reciente del país.

De la organización político-militar que fuimos, transitamos hacia un nuevo partido político el Partido de la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, en virtud de lo establecido en el numeral 3.2 del acuerdo final celebramos nuestro constitutivo, al finalizar el mes de agosto del 2017 y obtuvimos nuestra personería jurídica en diciembre del mismo año.

La Constitución del partido fue definida en el propio acuerdo de paz, como una condición necesaria para el fin del conflicto armado, la construcción de una paz estable y duradera, y en general para el fortalecimiento de la democracia en Colombia.

El proceso que acompañó la creación del partido político y la acción parlamentaria que a la fecha desarrollan los congresistas de las FARC son una demostración indeclinable del compromiso político de nuestro colectivo con la construcción de la paz.

El otorgamiento de la personería jurídica permitió la inscripción de nuestros candidatos a las elecciones parlamentarias de marzo del 2018, el 9 de diciembre el partido inscribió su lista al Senado, 23 candidatos y a Cámara de Representantes once candidatos.

Así mismo consideramos inicialmente la participación con candidato propio en la elección presidencial de ese mismo año, aunque éramos conscientes de las múltiples adversidades que se encontraría nuestra temprana participación electoral, como en efecto ocurrió quisimos reafirmarle a la sociedad colombiana la decisión de continuar nuestra brega a través de los mecanismos que brinda la organización institucional del Estado.

Lo anterior, aún a sabiendas de que el régimen electoral no había sufrido modificación alguna y pese a que en el acuerdo de paz, había señalado que las reformas para la participación política y la apertura democrática se constituían en condición de nuestra reincorporación política.

Ese primer ejercicio de participación electoral arrojó una serie de enseñanzas y aprendizajes que tratamos de asimilar para consolidarnos en perspectiva como fuerza política alternativa, sirvió también para reafirmar la existencia de obstáculos estructurales de la participación electoral dentro de los cuales se encuentran las prácticas clientelistas y corruptas de reproducción del sistema político.

Hoy nos enfrentamos a un nuevo escenario electoral, esta vez en los territorios que hasta

el momento deja un balance agrí dulce, por un lado recibimos con ánimo de nuevo el reto de participar en elecciones y de proyectar nuestra fuerza política.

Por otro lado, al día de hoy nuestros candidatos y candidatas, así como nuestros militantes afrontan grave riesgos por causa de su actividad proselitista, lo cual ha obligado al retiro de candidaturas por razones de seguridad en varios territorios.

A pesar de ello nuestro, compromiso de cambiar las armas por la palabra permanece incólume, no es un secreto que los propósitos de democratización de la sociedad colombiana se enfrentan al persistente acecho de la violencia política y a la inexistencia de garantías para el ejercicio de la política, asuntos que por cierto si hubiese la suficiente voluntad y decisión política para implementar el acuerdo de paz, particularmente según lo consagrado en el punto 3.4 podrían estar en camino de superación definitiva.

La necesidad de la reforma política electoral, como ya se señaló, el comportamiento electoral advierte que la participación bajo las reglas existentes no genera garantías y condiciones suficientes para la ampliación de la democracia, especialmente en lo que concierne al fortalecimiento de las fuerzas políticas alternativas al establecimiento.

En lo que concierne a nosotros el acuerdo final contempló que la realización de las reformas allí convenidas sobre participación política, apertura democrática para construir la paz, constituyen una condición necesaria para garantizar un proceso sostenible de reincorporación de las FARC EP a la vida civil en lo político.

A pesar de lo indispensable que resultaba la realización de una reforma política electoral, por lo cual fue incluido en el listado de las normas prioritarias a ser implementadas en la fase temprana, la iniciativa se hundió en su paso por el Congreso de la República previas distorsiones y simplificaciones en el proyecto que presentó el anterior gobierno a esa corporación.

El gobierno del Presidente Duque presentó también una iniciativa que tampoco prosperó, más distante aún en sus contenidos de los acuerdos de La Habana, lo cierto es que a cerca de 3 años de inicio de la implementación del acuerdo de paz, las condiciones de la participación política electoral permanecen invariables.

Pese a que la Misión de Observación Electoral (MOE) registró en las elecciones de marzo de 2018 una disminución de factores de riesgo, señaló que en cerca de 170 municipios todavía se observa una confluencia de situaciones irregulares, asociadas con la violencia y la corrupción protagonizada por los poderes y las mafias clientelares de nivel regional y nacional, dedicadas al fraude y al constreñimiento electoral.

De acuerdo a funcionarios de esa misión, los riesgos electorales pasaron de ser corredores que atraviesan importantes zonas del país, a ser regiones específicas en las que se concentran economías ilegales y diferentes actores armados.

El informe presentado por MOE en elecciones 2018 se contabilizan 426 denuncias sobre delitos electorales discriminadas de esta manera, el 90% los reportes ciudadanos se han recibido entre enero y febrero y lo transcurrido de marzo de 2018 para un total de 382 irregularidades.

A la fecha las conductas que concentran el mayor porcentaje es el de afectación al voto libre, compra y venta de votos y constreñimiento al sufragante, con un número de 184 reportes, equivalente al 43% por ciento, en segundo lugar se encuentra indebida participación en política de servidores públicos con 108 reportes, equivalentes a un 25%.

Le sigue la publicidad extemporánea con 66 reportes 16%, y fraude en la inscripción de cédulas con 30 reportes equivalente al 7%, por otra parte dentro del cúmulo de irregularidades se destacó que en 141 municipios del país fueron registrados mayor número de lectores que de habitantes.

Este panorama indudablemente influyó negativamente en la participación de miles de electores que fueron constreñidos, o sometidos a rigor de las maquinarias electorales corruptas y de la violencia política, este balance de hace un año y medio y el que se encuentra ahora en pleno desarrollo advierte sobre la urgencia de una reforma política, que genere condiciones para eliminar todos estos vicios del proceso político.

Si queremos construir una paz estable y duradera, necesitamos ampliación democrática, así como reglas y garantías para todas las fuerzas políticas especialmente para las alternativas y de oposición, que por convicción no cuentan, ni desean contar con estas maquinarias electorales.

El informe publicado por el periódico *El Espectador* del domingo 6 de octubre, es una muestra de las condiciones económicas desiguales y contrarias a la sana competencia electoral que caracterizan el proceso político.

Según la investigación liderada por Transparencia por Colombia y ONU mujeres en las dos últimas elecciones los aportes aumentaron un 500% y se convirtieron en la principal fuente de financiación, y mientras los partidos están diciendo que financian las campañas con recursos propios, la realidad es que ese dinero es producto de una donación de una empresa.

Los partidos que más recibieron aportes fueron Mira, Centro Democrático y Cambio Radical los partidos de izquierda poco recibieron, así por ejemplo mientras el Centro Democrático recibió 27.800 millones, el Polo solo obtuvo 342 millones

esto *El Espectador* ¿cuáles son las empresas que más contribuyen a los partidos políticos? edición del 6 de octubre.

Atendiendo a estos y a otros asuntos que por razón de tiempo no es posible exponer, que nuestro partido fiel a su compromiso con el acuerdo de paz y sus contenidos, considera fundamental la reforma política.

Nuestra posición frente al proyecto de acto legislativo, en primer lugar celebramos la iniciativa de retomar el debate sobre reforma política, el proyecto de acto de acto legislativo que hoy se encuentra en discusión, lo entendemos como una invitación al Congreso de la República para avanzar en la implementación y el cumplimiento del acuerdo de paz.

Consideramos que la iniciativa descansa sobre la premisa de reconocer que para avanzar en los propósitos de una democracia verdadera es preciso superar las configuraciones actuales, algunas de ellas ya señaladas de la actual organización del sistema político y de representación.

En ese sentido el punto 2 del acuerdo final de paz, definió precisamente una serie de medidas encaminadas a la apertura democrática para construir la paz, de allí surgió el mandato declarar una Misión Electoral Especial de Expertos que a partir del diálogo con las distintas fuerzas políticas de nuestro país, presentará un informe de recomendaciones de la reforma político electoral para construir la paz.

Así se hizo en el año 2017, precisamente queremos resaltar que el proyecto de acto legislativo que motiva esta audiencia, retome buena parte de las recomendaciones de la Misión, en ese marco consideramos pertinentes las reformas propuestas en cuanto a la Organización Electoral con un tribunal electoral independiente y un instituto electoral de origen técnico.

También resaltamos la financiación estatal plena de las campañas, que es en nuestro entender una de las medidas más eficaces en contra de la corrupción y el clientelismo, otro elemento a destacar es la iniciativa de listas cerradas con la alternancia de género.

Ya es hora de que la ciudadanía pueda concentrarse en las propuestas y los programas de los partidos, que este es el centro de la contienda política, esta afirmación la acompañamos del planteamiento que los procesos de democracia interna y transparencia de los partidos políticos constituyen la clave para que un modelo de lista cerrada sea exitoso y cumpla sus objetivos.

Del mismo modo la inclusión de las mujeres es un imperativo de nuestro tiempo, acabar con la desigualdad histórica requiere no solo listas cremalleras, sino el despliegue de programas de liderazgo y el estímulo financiero, para garantizar

el empoderamiento real y efectivo de las mujeres en la política.

Por otro lado queremos sugerir de manera respetuosa a los autores de la iniciativa, que se haga una revisión de la reglamentación propuesta para las candidaturas de los grupos significativos de ciudadanos, aunque sabemos que estas figuras pensadas para la participación de sectores independientes, han sido usadas por la política tradicional para saltarse las reglas.

Creemos que la mejor ruta para superar ese evidente problema, consiste en supeditar su participación a un régimen de responsabilidad y transparencia más estricto, ajustar este punto puede ayudar a mejorar la claridad el sistema de adquisición progresiva derechos, que se propone en el proyecto.

Sobre ese aspecto queremos recordar que el acuerdo de paz propone que el reconocimiento de personería jurídica se hará con base en el registro de afiliados del ligado lumbral, hacemos un llamado a considerar las posibilidades que contiene esta fórmula para el fortalecimiento de la democracia.

Otro aspecto que a nuestro parecer debiera ser revisado, es la inconveniente extensión del período presidencial a 6 años, la experiencia en nuestro país nos enseñado que la prolongación del poder presidencial puede ser riesgosa para la democracia.

Nos preocupa lo que pueda pasar con el sistema de pesos y contrapesos establecidos en el orden constitucional vigente, el desajuste con respecto al período los magistrados de las altas Cortes, del Congreso, de los órganos de control, de la conformación de la Junta Directiva del Banco de la República, entre otros elementos de la institucionalidad.

Creemos que esta medida requiere más discusión y maduración democrática, por último reafirmamos nuestro compromiso con la construcción de la paz estable y duradera, por ello aspiramos a una apertura democrática que garantice la amplia participación de la sociedad colombiana y le permita a ella ser protagonista y constructora de un futuro en paz, con justicia social.

Estamos convencidos que el acuerdo de La Habana y los desarrollos de la misión electoral especial trazan un camino sólido hacia ese propósito honorables congresistas los invitamos a seguirnos.

Muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al representante del Partido Unión Patriótica Gabriel Becerra:

Buenos días a todos y a todas, en especial a los compañeros de la Fuerza Alternativa del Común

que han tenido el liderazgo de esta audiencia, que sin lugar a dudas responde a su presencia en el escenario político después de la firma del acuerdo de paz.

En cuanto la idea fundamental de toda firma de un acuerdo de paz, es permitir que quienes han estado al margen de la institucionalidad, se han levantado en armas puedan tener todas las garantías para participar y yo creo que este es un ejemplo, no simplemente de su participación, sino de su liderazgo en un tema estratégico, fundamental para la vida del país.

En segundo lugar quisiera de manera breve voy a dejar a la Secretaría una de las ponencias que como Unión Patriótica y que en este momento también como Colombia Humana en la alianza que hemos realizado hemos compartido en muchas de las discusiones que desde hace un buen tiempo se vienen realizando a propósito de este tema.

Y que en el caso especial de la Unión Patriótica, pues es parte de su ADN, la Unión Patriótica como todos conocemos fue fundamentalmente en sus orígenes y en las nuevas etapas de su vida política una propuesta para enriquecer, abrir el estrecho escenario político nacional, que fue sacrificada, pero que como lo demuestra la realidad también, no fue eliminada.

Porque las ideas no pueden ser eliminadas físicamente, las ideas persisten y la idea fundacional de la apertura democrática que marcó el congreso fundacional de la Unión Patriótica en 1985 fíjense ustedes sigue siendo una consigna con toda la vigencia en las circunstancias actuales.

Por lo tanto vamos a dejar este documento, pero quisiera aprovechar el espacio para compartir algunas reflexiones generales y unos comentarios a propósito de los cuatro ejes de este proyecto, que es un proyecto que reagrupa, que sintetiza discusiones anteriores.

El acuerdo de paz, creo que debe ser un referente de esta discusión, porque no podemos abordar una tarea delegada de este acuerdo, como es la normativización de un punto esencial, sin reafirmar diría yo, escuchando parte de la ponencia del compañero Timoleón, informaciones lamentables en cuanto al balance de la implementación del acuerdo en general.

Pero en particular en lo que tiene que ver con el punto 2, tanto así que nos estamos enfrentando a las primeras elecciones locales, después de firmado el acuerdo y muchos teníamos la expectativa de que si bien es cierto, la implementación iba a implicar un proceso como efectivamente lo es de progresivas reformas y cambios.

Las elecciones del próximo 27 de octubre se van a hacer en los términos históricos que se han realizado las elecciones en Colombia desde hace varias décadas, me refiero lamentablemente

a los contextos de violencia que ya fueron aquí reseñados y que no vale la pena reiterar, pero sobre todo a la incapacidad de la dirigencia política que tiene las condiciones desde el punto de vista de la correlación de fuerzas.

Porque son mayoría en las corporaciones públicas, para garantizar que en este proceso electoral y en el anterior, si hubiesen empezado a implementar las primeras medidas de reforma electoral y de reforma política.

Aquí vamos a ir a las elecciones del próximo 27 de octubre con la misma estructura institucional, que es altamente cuestionada por todos los actores políticos de este país, difícilmente un actor político de este país no tiene una observación sobre lo que representa el Consejo Nacional Electoral y su espectáculo de funcionamiento.

Difícilmente un actor político de este país no se manifiesta en contra de lo que representa la Registraduría del Estado Civil y su práctica que en muchos casos ha quedado judicialmente comprobada, es una práctica que no permite la transparencia del proceso electoral.

Entonces tengo que decirlo con tristeza, que cumpliendo 3 años de la firma del acuerdo, se ha opuesto una parte de la clase política tradicional a permitir que se modernice el sistema político y el régimen político colombiano, lo que es altamente lamentable.

Si se hace una revisión de los tres componentes del punto 2 del acuerdo de paz, realmente un aspecto que sobresale es el del estatuto de la oposición, pero en los otros dos componentes realmente los desarrollos son mínimos, los que tienen que ver con la reforma electoral, que ya vamos a comentar más a profundidad, imposible, bloqueada, limitada, castrada en sus proyectos reiterados que han pasado por esta Comisión.

Pero adicionalmente en lo que tiene que ver con la ampliación de la democracia, porque el acuerdo contiene la idea de que la democracia no es simplemente el procedimiento formal electoral, el acuerdo contiene un propósito de renovación de proyecto democrático basado fundamentalmente en el derecho de la intervención ciudadana en las decisiones.

Y concibió una serie de mecanismos en muchos campos que han sido castrados, entre ellos vale la pena que hace parte del punto dos mencionar el proyecto que solicitaba garantías para el ejercicio de la protesta social en Colombia, en un momento donde lamentablemente la práctica es la de la represión y por el contrario no interpretar el espíritu del acuerdo, sino bloquearlo y persistir en una actitud represiva como es la actitud que se ejerce a través del escuadrón antidisturbios, que desde nuestra perspectiva debe ser disuelto.

Ese aspecto hacía parte del componente 2 del acuerdo 2 y está totalmente engavetado, porque se hizo un ejercicio participativo, un proyecto de ley, que en ningún momento ni el anterior gobierno ni este lograron.

No sabía el tiempo por eso hice esta introducción, pero me refiero al articulado, no es importante eso, porque para que haya una reforma política, tiene que haber un pacto político, un pacto político entre los factores que permitan la correlación de fuerzas para que al menos se avancen unos aspectos fundamentales.

De lo contrario, este proyecto y otros proyectos van a naufragar, como han naufragado muchos proyectos, si hay un tema de la discusión nacional que es sobre diagnosticado es el tema de las reformas políticas, el último informe muy especializado, hecho por los estudiosos más cualificados es el informe de la Misión Electoral Especial.

Entonces el problema de la reforma política no es un problema de diagnóstico ni es un problema de propuestas, porque existe un diagnóstico muy actualizado y existe un cúmulo de proyectos como existían el caso del Estatuto de la Oposición, más de 15 sobre diversos componentes, lo que se necesita es la voluntad política para dar pasos certeros al menos en algunos aspectos relacionados con la reforma.

Y para terminar como me ha dicho el Senador Carlos Antonio por la limitación de tiempo, yo quiero decir que en lo sustancial y por eso nuestra Presidenta nuestra Senadora la compañera Aída Avella firmó este proyecto como parte de la bancada que lo presenta, nosotros compartimos los ejes del proyecto, con algunos disensos como es natural cuando se está construyendo entre varios.

Yo solamente quisiera resaltar dos o tres cosas sobre lo que nos parece en lo sustancial, valorando aspectos de consenso como el paso adelante que se da en la promoción de la participación de las mujeres con la paridad, el tema de la participación de los jóvenes con la idea de que en una sociedad como la actual no se necesita para ser Senador de la República tener una edad tan avanzada, sino que se pueden ejercer los derechos que tiene que ver con la reforma a la estructura institucional del poder electoral en Colombia.

Ahí está la columna vertebral, no existe la voluntad para permitir que haya un poder electoral en Colombia que sea garantía, que sea árbitro realmente, que permita que no haya el ventajismo en los demás aspectos, en los aspectos de la financiación, en los aspectos del acceso a los medios de comunicación.

Por lo tanto yo quiero hacer énfasis en la necesidad de construir un acuerdo político para la reforma y en segundo lugar en que ese acuerdo

político le preste atención a la reforma en lo que tiene que ver con un nuevo poder electoral, que no puede ser la correa de transmisión.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Gracias Gabriel, siguiente participante, no hay más, bueno ¿no sé si la Senadora Aída, el Senador Feliciano quieren intervenir? Senadora Aída tiene la palabra.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la honorable Senadora Aída Avella Esquivel:

Muchísimas gracias, nosotros queremos naturalmente que en una reforma política tiene que haber una reforma electoral, este es un problema que realmente tiene que darse, porque si no hay una reforma electoral, los datos de las elecciones ya sabemos cómo se manejan.

Por fortuna en las dos últimas semanas se ha aclarado un poco el panorama, para mirar cómo realmente hay una serie de situaciones muy difíciles, en cuanto a la cuestión de carácter electoral y sus resultados.

Desafortunadamente no hemos podido hacer el debate sobre las elecciones en el Senado de la República, lo haremos el próximo martes, porque realmente lo que vemos es que esos resultados están en la práctica alterados durante mucho tiempo y durante mucho tiempo no se han podido hacer las investigaciones que se necesitan.

Primero, porque yo creo que hay una serie de trabas impresionantes para adquirir los resultados y segundo, porque en las mismas cuestiones de los propios escrutinios se presentan casos impresionantes, me acuerdo del Concejo de Bogotá en el cual participamos en el 2014 2015 tal vez.

En este año pues hay una situación delicadísima, nosotros perdemos 415 votos en la localidad de Sumapaz, yo asistí a la plenaria donde se cerraba el caso de Sumapaz, pedí que abrieran 13 urnas eran solo 13 urnas, no las quisieron abrir, incluso con presencia de la Procuraduría, que yo vi que no había ningún acompañamiento para eso.

Los 415 votos se perdieron y desde luego esos 415 votos fueron a engrosar los resultados de otros representantes que llegaron al Concejo de Bogotá y en ese momento pues nosotros ni tenemos plata, ni abogados, ni tenemos fieles que nos ayuden a todo eso y realmente la curul se perdió, habiendo pasado el umbral y solamente en la distribución de cómo se llaman los datos en los últimos, en la repartición ahí se perdió la curul.

Y yo creo que hay cosas semejantes en la elección de los Decentes, teníamos cuatro Senadores y a lo último aparecen miles y miles de votos, precisamente en la ciudad de la señora Merlano y ahí perdemos la curul, todavía está en demanda y yo pienso que si hay algo que hacer es

efectivamente mirar cómo ese obsoleto régimen electoral pues se define de otra manera.

Y yo sí creo que los software de la Registraduría no pueden estar en manos de la empresa privada, en manos de la empresa privada es que quienes manejan las elecciones, sus resultados son las empresas dueñas de los software, uno que funciona en Bogotá y el otro que funciona en Barranquilla.

Nadie tiene el código fuente que son los programas con los cuales se hace el conteo de votos y este código fuente es propiedad de quienes son dueños de los software, ni el Registrador Nacional del Estado Civil ni el Presidente de la República, ni ninguna otra persona tiene el código fuente, es decir nadie más maneja los programas del conteo de votos sino los dueños de los software.

Y yo creo que todos estos en los últimos años y tradicionalmente los datos electorales son completamente inflados para un lado y votos que se pierden para otros, así es de que esto de las elecciones que parecería una cosa muy bien organizada, no está bien organizada.

La empresa privada hace las elecciones no solamente con los software todo viene de la empresa privada la Registraduría tiene el 10% de trabajadores de planta y el 90% de trabajadores contratados, esto nos da un margen y entonces los formularios los ponen una empresa, las mesas de votación las pone otras, los jurados creo que ni eso lo escogen en la Registraduría y tenemos ya muchísimas acusaciones de cómo se hacen la cuestión de los jurados.

Y es que realmente hay empresas fantasmas que mandan trabajadores que no existen y empresas que existen y que mandan trabajadores del señor que les ayuda para determinados negocios dentro del sector político, esto hace prever de que realmente aquí ha habido un engaño permanente consecutivo de las elecciones en este país y por eso es necesario que hagamos esa reforma que se necesita, que se requiere y que el país la pide a gritos.

Muchas gracias.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

A usted senadora Aída, tiene la palabra el Senador Feliciano Valencia.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al honorable Senador Feliciano Valencia Medina:

Un saludo especial a toda la audiencia, muchas gracias Senador Carlos Antonio por la realización y permitir la participación en esta audiencia.

Queremos resaltar que esta iniciativa tiene que ver con que el Estado colombiano honre lo que quedó plasmado allí en el acuerdo final del conflicto la construcción de una paz estable y duradera, hay unos puntos claves en este proceso,

que tienen que ver con la real participación y el uso del poder o la inclusión de las mujeres en todo este ejercicio, la participación de los jóvenes.

El derecho a votar desde los 16 años es muy pertinente toda vez que para el caso de los pueblos indígenas, el ejercicio de la democracia se practica desde los 14 años, en los ejercicios de la construcción de la autonomía y la participación de la juventud en los procesos autonómicos.

Es muy importante resaltar que no se puede permitir la reelección indefinida en los cargos públicos de elección popular, el derroche de las elecciones atípicas tiene que revisarse, el control a los funcionarios, nosotros hemos sufrido algunos intentos de restringir la participación política de los grupos étnicos en el país.

Tuvimos que enfrentar la vez pasada a una iniciativa legislativa que pretendía restringir la participación de las minorías étnicas otorgando avales en todo el país, lucha que pudimos sortear y precisamente queríamos cómo plantear una reflexión en términos de más garantías a la participación política electoral de las minorías étnicas en el país.

Por ejemplo, que la circunscripción especial indígena se puede aplicar en la participación del poder local, concejos y asambleas, toda vez que solamente la circunscripción especial indígena aplica para el Congreso de la República ¿cómo hacer para que esa misma circunscripción especial aplique para los diferentes procesos electorales?

Yo creo que tenemos que trabajar para regular el poder de la Registraduría en términos de los diseños de los tarjetones, el Senador Carlos Antonio y demás congresistas, porque nosotros tenemos un problema a la hora de la votación respecto al diseño de los tarjetones, que no es muy pertinente para pueblos indígenas.

Tuvimos que sortear varias demandas jurídicas por el ejercicio del voto en blanco que superó en votación a la circunscripción especial indígena y eso se da precisamente porque el diseño del tarjetón embolada, confunde al elector y esto hace que nos ponga en riesgo las curules que nosotros batallamos para acceder a estos escenarios.

Nosotros consideramos que tienen que haber una institución un dependiente del Consejo Nacional Electoral de la Registraduría Nacional precisamente para que avancemos en estas garantías que tenemos las minorías políticas en el país.

Así que nosotros apoyamos la mayoría de los ejes del contenido de este proyecto legislativo y lo que fuera en menester en términos de revisión para garantizar la real participación de las minorías étnicas pues la iremos discutiendo.

Celebro la realización de esta audiencia, el debate que se abre pertinente para el momento pero y nosotros sí creemos que el tema de la

reforma política tiene que trascender más allá del Congreso para involucrar a la ciudadanía en pleno, o sea no se puede discutir solamente en el Congreso asuntos tan vitales y tan importantes como es la participación política.

El mecanismo electoral solamente en los recintos del Congreso sino que tiene que abrirse a que la gente la ciudadanía empiece a participar directamente para construir una verdadera reforma política y superar todo el aparato electoral.

Y no permitir que la corrupción entre a definir y a postular y a designar realmente a quienes deben estar en los poderes políticos del país, así que yo agradezco esta audiencia, esperamos que los debates sigan, vamos a estar muy atentos, e insistimos mucho para que el derecho de las minorías étnicas quede garantizado en los diferentes procesos de reforma política y reforma electoral.

Muchas gracias.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

A usted Senador Feliciano, de esta forma damos por culminada la participación de los ciudadanos, las organizaciones, los Congresistas, que atendieron la invitación a esta audiencia, asumimos como representantes de la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común y ponentes de este proyecto la del compromiso de incluir en un pliego modificador varias de las iniciativas que hemos escuchado, tanto en esta como en la anterior audiencia.

Consideramos muy importante que en la misma sean tenidas en cuenta varias iniciativas que se han expuesto aquí, tanto en la parte política, como administrativa y judicial, igualmente técnica de la reforma, se ha dicho aquí es bien conocida por toda la opinión nacional, las dificultades enormes que tenemos en la configuración del sistema político, del sistema electoral colombiano, plagado de vicios, de corrupción, de exclusión.

Es realmente una deuda pendiente que tiene el Estado colombiano para lograr la ampliación y la profundización de la democracia en el marco de la construcción de esa paz tan esquiva en nuestro país, por eso estaremos radicando en los próximos días la ponencia con el pliego modificador.

En la idea de que podamos en el transcurso de los debates de este proyecto de acto legislativo, realmente iniciar un diálogo con el país y desde luego la búsqueda de ese pacto político necesario para poder hacer realidad esta anhelada reforma política y electoral que va dirigida esencialmente por un lado a fortalecer los partidos políticos.

Que nos garanticen la superación de los vicios y limitaciones que tenemos hoy en día, pero también a producir esa reforma que garantice la construcción de un poder electoral independiente, retirando las funciones que tiene actualmente la

Registraduría y entregándose- las a un Instituto Nacional Electoral, así como la creación del Tribunal Electoral para lograr unificar en una sola corte, las funciones que tienen hoy en día tanto el Consejo Nacional Electoral como la Sala Quinta del Consejo de Estado.

De manera que muchas gracias a todos por los aportes, e igualmente a aquellos que siguieron esta transmisión, muchas gracias y damos por concluida la audiencia.

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 las siguientes:

- **Alberto Acosta Ortega – Ingeniero - Comité Colombia Vota NO:**

PONENCIA AUDIENCIA PUBLICA

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".

Expositor:

Alberto Acosta Ortega – Movimiento Colombia VOTA NO

Temas a tratar

- Participación Política de los Movimientos Sociales Cívicos
- Participación Política de los Guerrilleros Desmovilizados
- Edad Mínima para el derecho al sufragio y a la ciudadanía
- Financiación de Movimientos y Partidos Políticos
- Restricción del Derecho a ser elegido
- Voto Electrónico

- **Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES)**

Intervención Audiencia Pública Proyecto de ley 199 de 2019 Cámara "Por medio del cual se modifica la ley 1448 de 2011 ampliando por 10 años la vigencia de esta"

Fecha: Miércoles 9 de octubre de 2019

Hora: 9:00 a.m

Lugar: Recinto de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes

Desde la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, a continuación me permito señalar algunos elementos para el debate sobre la necesidad de extensión de la vigencia de la Ley 1448 de 2011. En ese orden de ideas la intervención de CODHES girará en torno a tres ejes de discusión i) la necesidad de cumplirla a las víctimas con las medidas necesarias para garantizar el goce efectivo de derechos de las víctimas como una responsabilidad del legislativo; ii) los riesgos de regresividad en las condiciones de goce efectivo de derechos de las víctimas si la Ley 1448 perdiera su vigencia, iii) los compromisos del Estado con los derechos de las víctimas en virtud del acuerdo de paz, y el deber de profundizar los derechos de las víctimas, como un presupuesto fundamental establecido en el Acuerdo Final para la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

La ley de Víctimas y Restitución de Tierras es considerada como la base normativa de los programas e instrumentos de reparación, partiendo de principios como la buena fe, la dignidad e igualdad para las víctimas y la progresividad y gradualidad en la garantía de sus derechos. Su importancia reviste en ser la disposición que el legislador encaminó como mecanismo fundamental para una reparación. En ese sentido la Ley de Víctimas significó en su momento, al menos tres, grandes ajustes i) un cambio en la relación de las Víctimas con el Estado, en el sentido de entenderlas como sujetos de derechos con necesidades y potencialidades específicas; ii) la consolidación de un marco institucional único que pudiera coordinar los esfuerzos para consolidar los derechos de las víctimas y iii) proporcionar un marco normativo y de política pública único, claro y pertinente para la garantía de los derechos. Incluso, en su momento la Ley 1448 se conceptualizó como una forma de contribuir a la superación del Estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T 025 de 2004 a raíz de la situación de desplazamiento forzado que afronta el país¹.

¹ es claro que el gobierno nacional ató la superación del Estado de Cosas Inconstitucional al cumplimiento y eficacia de la Ley 1448, de hecho en varios de los informes presentados por el Gobierno Nacional a la Corte Constitucional, se mostraron como avances de la superación del Estado de Cosas Inconstitucional avances en la implementación de las estrategias, acciones y programas de la Ley 1448 de 2011, incluso hubo levantamientos parciales del Estado de Cosas Inconstitucional con fundamento en los avances de la Ley 1448 de 2011, por ejemplo en materia de registro, Con relación a los impactos de la Ley 1448 de 2011 en la garantía de los derechos de la población desplazada puede ser consultada la Sentencia C-280 de 2013. M.P. Nilson Pinilla Pinilla; y los Autos 219 de 2011, 099 y 119 de 2013 y 373 de 2016. En ese sentido, si una de las formas de superar el Estado de Cosas Inconstitucional era la implementación efectiva de la Ley 1448 de 2011 es claro que si se produce un efecto regresivo en los derechos de las víctimas como consecuencia de la pérdida de vigencia de la Ley 1448 de 2011, también se produce un efecto regresivo en las estrategias de superación del Estado de Cosas Inconstitucional, al menos en aquellos componentes cuya superación se ató a la Ley 1448 de 2011

Sin embargo, debido a la magnitud de las afectaciones y el alto número de personas víctimas, el estado de ejecución de la política puede ser considerada como insuficiente, tal y como lo señala el sexto informe presentado por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011, así por ejemplo, en relación con las medidas de reparación administrativa el número de "víctimas susceptibles de indemnización era de 6.495.713 personas y de éstas solo 821.836 han logrado satisfacer este derecho, lo que indica que solo el 13% han recibido la medida de reparación a dos años de terminar la vigencia prevista de la ley"².

Por su parte, la Unidad de Restitución De Tierras señala que el 64% de las solicitudes resueltas han terminado en negación, rechazo o desistimiento por parte de los peticionarios, adicionalmente de las 270 solicitudes de restitución de derechos territoriales en trámite para comunidades afros e indígenas, tan solo fueron expedidas 16 sentencias que abarcan un total de 214.601 hectáreas. La ley de víctimas y restitución fue planteada para dar cuenta de alrededor de 10 millones de hectáreas despojadas, por lo que la restitución es aún una meta lejana. Niveles de cumplimiento similar se pueden encontrar en otros derechos de las víctimas como el acceso a la educación, a la vivienda digna, a la salud o generación de ingresos.

En materia presupuestal preocupa también que su ejecución no ha logrado implementar montos suficientes para atender a las 8.847.047 de personas inscritas en el Registro Único de Víctimas. Según el mismo informe se requieren alrededor de \$115,9 billones para cumplir los objetivos previstos en la Ley 1448 de 2011. con lo cual, el Gobierno Nacional necesitaría realizar un esfuerzo presupuestal anual de \$38,6 billones. Solo las medidas de indemnización, vivienda, reparación colectiva y atención psicosocial requieren un monto de \$66,5 billones³.

En ese sentido consideramos que el Estado, y en particular, el legislativo esta en mora de darle una respuesta a las víctimas sobre el andamiaje institucional y normativa para la garantía de los derechos de las víctimas, más ante la incertidumbre en la que se encuentran las víctimas ante el cumplimiento próximo de la vigencia de la Ley 1448 de 2011 y que el congreso desaproveche la oportunidad de ajustar este marco normativo, a través del fast track como mecanismo legislativo excepcional.

Por lo anterior, desde CODHES creemos fundamental que el legislativo asuma su responsabilidad con los derechos de las víctimas para lograr el fortalecimiento de los planes y programas establecidos en la política pública de atención y reparación de víctimas, incluyendo las apropiaciones presupuestales suficientes, así como de una prórroga necesaria para el cumplimiento material y progresivo de sus derechos.

Además, consideramos que de no lograrse la prórroga de la Ley 1448 de 2011 nos encontraríamos en un escenario regresivo con respecto a los derechos de las víctimas. Ahora bien, como quiera que como se evidenció la Ley 1448 de 2011 no ha cumplido cabalmente los objetivos para los cuales fue planteada, pueden decirse que su pérdida de

² Sexto Informe Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011.

³ Sexto Informe Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011.

vigencia podría tener efectos regresivos, en la medida, que persisten personas en condición de vulnerabilidad (víctimas) con especial protección constitucional que verían desmejorada su situación jurídica para el acceso a sus derechos.

En primera medida la pérdida de vigencia de una Ley no afecta *ipso iure* la eficacia de la norma derogada, pues en general las situaciones surgidas bajo su vigencia continúan rigiéndose por ella, por lo cual la norma derogada puede mantener su eficacia, la cual poco a poco se va extinguiendo. En ese orden de ideas, por ejemplo, puede sostenerse que las personas que ingresaron al registro único de víctimas antes de la pérdida de vigencia de la Ley 1448 deberán recibir la indemnización respectiva, incluso si la Ley 1448 desaparece, o que los procesos de restitución de tierras iniciados deberán llevarse hasta las etapas finales, etc. En ese sentido, con respecto a algunas situaciones jurídicas ya consolidadas las víctimas tendrían derechos adquiridos que la pérdida de vigencia de la Ley no afectaría. Pero por supuesto esto supone que las víctimas han logrado que su situación jurídica se consolide, sin embargo, este no es el caso de un porcentaje importante de las víctimas en Colombia.

Otros componentes tienen fundamento constitucional suficiente para continuar existiendo aun después de la pérdida de vigencia de la Ley 1448, como los son las acciones afirmativas en materia de salud, vivienda o educación. Esto, en tanto, las víctimas en Colombia han sido conceptualizadas como población socioeconómicamente vulnerable, y en este sentido, población sujeto prioritario de oferta social para la satisfacción de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). En 2013, la Contraloría General de la República consideró que la extrema vulnerabilidad de las víctimas "obliga al Estado no sólo a priorizar sus políticas públicas en esta población sino a asumir que la vigencia de sus derechos fundamentales reviste una jerarquía superior en relación con otros intereses que pueden revestir un alcance igualmente constitucional"⁴. En esa perspectiva, si bien habría una reducción del estándar legal de protección el estándar constitucional seguiría siendo ampliamente protector, sin embargo, perderían fundamento legal algunos programas y mecanismos específicos para la garantía de estos derechos. Por ejemplo, aquellos referidos a educación (art 51), salud (art 52-59), restitución de vivienda (art 123-127) y planes de empleo (art 130), donde la ley 1448 desarrolla criterios diferenciales definidos por las particularidades y grado de vulnerabilidad de cada uno de los grupos poblacionales, constituyéndose a de manera complementaria a los mecanismos de reparación. Además, se perdería la existencia de un marco y una institucional integrada e integral para atender sistemáticamente los derechos de las víctimas.

Ahora bien, consideramos que la pérdida de vigencia de la Ley 1448 de 2011 en todo caso tendría efectos graves y regresivos en al menos los siguientes temas:

- a) La pérdida de espacios de participación de las víctimas en los escenarios de diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política a nivel nacional,

⁴ Síntesis recogida de un documento de la Contraloría General de la República construido a partir del análisis de varias sentencias de la Corte Constitucional. Cfr. Contraloría General de la República, Contraloría Delegada del Sector Agropecuario, 2013. Evaluación del proceso de indemnización administrativa a las víctimas de la violencia en Colombia – Año fiscal 2012 –. Bogotá: Autor.

departamental, municipal y distrital, ante la desaparición del fundamento legal para el funcionamiento de las mesas de víctimas. En ese sentido, consideramos habría un efecto regresivo en el goce efectivo del derecho a la participación de las víctimas y de su tratamiento y reconocimiento adecuado por parte de la normatividad colombiana.

- b) La desaparición del marco normativo que regula la ayuda humanitaria a las víctimas del conflicto, teniendo que regresar, en el mejor de los casos, a esquemas más antiguos y restringidos frente algunos hechos victimizantes. En efecto, ante la desaparición de la Ley 1448 por ejemplo la población desplazada debería regresar a los esquemas de la Ley 387 mientras que otras víctimas tendrían mayores dificultades para acceder a la ayuda humanitaria.
- c) El Registro Único de Víctimas no podría reconocer nuevas víctimas posteriores a la pérdida de vigencia de la Ley 1448, situación especialmente grave dada la continuidad de hechos victimizantes en el país como consecuencia del actuar de los diversos actores armados presentes en el territorio nacional.
- d) Desaparecerá el fundamento legal de la estructura institucional para la atención de víctimas, en esa perspectiva, el SNARIV solo podría seguir funcionando muy parcialmente y de manera restringida en el cierre de medidas y acciones para las víctimas registradas, según criterios de derechos adquiridos, pero perdería su capacidad constructora de nuevas políticas públicas para víctimas o de adecuación de las existentes.
- e) Desaparecerían algunos títulos de derechos más específicos y desarrollados, incluso, que los establecidos por sentencias judiciales, por ejemplo, los derechos de las víctimas en los procesos judiciales que han sido desarrollados de manera mucho más específica por la ley 1448.

Adicionalmente, la pérdida de vigencia de la Ley 1448 de 2011 traería una serie de incertidumbre para las víctimas en especial sobre:

- El marco institucional responsable de la garantía de los derechos de las víctimas y por lo tanto de las responsables de la superación del ECI
- Los marcos normativos para la garantía de los derechos de las víctimas y por lo tanto del marco normativo para la superación del ECI.
- Desaparición de mecanismos y estrategias para la garantía de los derechos de las víctimas que deberían ser reemplazados por nuevos mecanismos o deberá buscarse nuevas estrategias para darle continuidad.

Por lo anterior, se ratifica la necesidad de un fortalecimiento de las medidas de asistencia y de las políticas sociales institucionales para las víctimas, si bien la ley no ha logrado dar cumplimiento cabal a las mismas, la pérdida de su vigencia supondría un retroceso aún mayor para la garantía de sus derechos. Es necesario consolidar la coordinación de medidas hacia una oferta integral y articulada que garanticen los derechos de las víctimas desde un enfoque progresivo, así mismo deberán contribuir a la superación de las situaciones de vulnerabilidad y establecer mecanismos adicionales y complementarios a la oferta general de las políticas sociales del Estado.

Por otro lado, en relación con la ayuda Humanitaria la pérdida de la vigencia generaría la desaparición del marco normativo que la regula⁴, teniendo que regresar, en el mejor de los casos, a esquemas más antiguos y restringidos frente algunos hechos victimizantes. Estas asistencias, como es lógico dependen de la vigencia de la Ley, si la ley no existe, los programas que desarrollan tales asistencias no tendrían asidero jurídico en el que apoyarse, por lo tanto, las víctimas no podrían ejercer su derecho⁵.

Frente a lo anterior, cabe destacar que los escenarios de violencia y conflicto armado en los territorios continúan afectando a las diferentes poblaciones y generando nuevos hechos victimizantes, desde CODHES hemos identificado al menos 336 hechos que corresponden con acciones bélicas o de infracciones al DIH desde el primero de enero hasta agosto del presente año, asimismo se presentaron 64 hechos de desplazamiento, afectando a 33411 personas de las cuales 8243 corresponden a comunidades indígenas y 9141 a comunidades afrodescendientes. De esta forma se prevé como necesario garantizar la continuidad en el funcionamiento de la ley 1448 de 2011 como mecanismo necesario para la atención y asistencia humanitaria principalmente en zonas de los departamentos de Antioquia, Nariño, Chocó y Norte de Santander.

Finalmente, es necesario establecer criterios de relacionamiento entre el necesario fortalecimiento de la política pública de reparación, en cumplimiento de los compromisos establecidos en los puntos 5.1.4.7 y 6.1.10 en el Acuerdo Final y como una medida necesaria para la construcción de paz territorial⁶ que debe ser discutida en el escenario legislativo, más aún cuando nos encontramos a dos años de la pérdida de su vigencia.

En efecto, el acuerdo de paz contempla una serie de obligaciones referentes a la ley 1448 de 2011, en efecto en el punto 5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto: "Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición", se contempla un numeral específico denominado 5.1.3. Reparación: Medidas de reparación integral para la construcción de paz y dentro de él se encuentra el componente 5.1.3.7. Adecuación y fortalecimiento participativo de la Política de atención y reparación integral a víctimas en el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas. Además algunos instrumentos nuevos se plantearon como medidas reparadoras, por ejemplo, el enfoque

⁴ Intervención CODHES. Demanda Radicado: D-13170

⁵ La Corte Constitucional ha señalado que el derecho a la paz se halla estrechamente relacionado con el respeto efectivo de los demás derechos iguales e inalienables de todos los ciudadanos, lo que implica que para la realización de esta garantía es necesario el respeto efectivo de los derechos humanos y señala que la paz, como un derecho de multiplicidad, implica un deber jurídico de obtención, de participación, y de exigencia frente al Estado⁷.

Particularmente, sobre el derecho a la Paz, y la protección a la sociedad civil víctima del conflicto armado, la Corte expuso que, de acuerdo con el artículo 2 superior, de los fines esenciales e inherentes al Estado se desprende el deber de protección. Para ello, el Estado ha sido dotado de unos mecanismos cuyo objetivo está dirigido a concretar dicha protección "Todo el andamiaje del país gira sobre la defensa, el apoyo, la organización y el mejoramiento de la sociedad y de la comunidad que lo conforman". En síntesis, los órganos que integran las ramas del poder público y las demás dependencias del Estado han de tener este principio constitucional como criterio básico en el ejercicio de sus atribuciones y competencias⁸ lo que ratifica como indispensable el necesario funcionamiento y la continuidad de los entes que componen el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

reparador que deben tener los PDET, o incluso con la obligación de crear circunscripciones especiales de paz.

Adicionalmente, se contemplo que dentro del calendario de implementación normativa durante los primeros 12 meses tras la firma del Acuerdo Final, (utilizando el denominado "fast track" regulado en el Acto Legislativo 1 de 2016) se debía tramitar las modificaciones de la Ley 1448 de 2011, de Víctimas y Restitución de Tierras, con base en lo acordado en el punto 5.1.3.7 del acuerdo de "Víctimas", teniendo en cuenta el principio de universalidad y conforme a los estándares internacionales, para ampliar el reconocimiento de todas las personas víctimas de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

En este escenario puede decirse que el Estado colombiano tiene un deber de buena fe de revisar y ajustar la Ley 1448 de 2011 (como marco normativo principal en materia de derechos de las víctimas), pero este deber además implica al menos dos compromisos adicionales, que esta revisión implica la profundización de los derechos de las víctimas y dos que debe hacerse desde la perspectiva de su adecuación a los fines del acuerdo de paz. Sin embargo, como se ha señalado el legislativo se encuentra en mora de cumplir con este deber.

Por otra parte, el Acuerdo Final y la creación del SIVJRNR incluyeron medidas de reparación integral para la construcción de paz teniendo en cuenta la normatividad preexistente de la ley 1448 de 2011 y previendo la articulación de dichas medidas como presupuesto fundamental para la garantía de los derechos de las víctimas. El proceso de paz y la implementación de los mecanismos del SIVJRNR se establecieron como oportunidad sin precedentes para corregir los errores y lograr una garantía efectiva al acceso real a la justicia restaurativa.

Así mismo, el Sistema Integral establece el carácter constitucional del derecho a la verdad y la posibilidad de que este derecho sea satisfecho por vía de normas que desarrollen un mecanismo de justicia transicional que en todo caso se articula con medidas de carácter extrajudicial, como mecanismos de reparación simbólica ya previstos en la normatividad de la ley de víctimas.

La Corte Constitucional también ha fijado la dimensión que tiene el derecho a la verdad, así como la obligación del Estado colombiano, de responder a este derecho y a sus obligaciones internacionales⁹. A pesar de la amplia jurisprudencia constitucional en esta materia, el Estado colombiano tiene una gran responsabilidad internacional pendiente de reconocer los derechos de las víctimas a la verdad, un ejemplo de ello constituye el museo nacional de la memoria, considerado como un mecanismo institucional contemplado en la ley 1448 de 2011, el cual se establece como parte de un conjunto de políticas y medidas diseñadas para hacer frente a las complejidades de la verdad, y satisfacción de los derechos

⁹ El derecho internacional ha reconocido dos dimensiones del derecho a la verdad: una individual (derecho a saber) y una colectiva (derecho inalienable a la verdad y deber de recordar)

de las víctimas, en un contexto de atrocidades masivas y de recursos limitados para enfrentarlas.

En relación con los mecanismos de reparación, el Acuerdo Final incorpora los principios internacionales a su contenido, la entrada en funcionamiento del SIVJRNR es concebida como un mecanismo fundamental para avanzar hacia la reparación de los daños individuales y colectivos con ocasión de conflicto, de manera integral, adecuada, diferenciada y efectiva; en condiciones de igualdad en el acceso y en equidad teniendo en cuenta los sujetos de especial protección constitucional. La ley 1448 es el mecanismo normativo articulador de la política pública, sin ella el ejercicio de la reparación en el marco del SIVJRNR se vería limitado a mecanismos institucionales anteriores y que no fueron planteados en los desarrollos normativos del Acuerdo Final, puesto que partían de la base de compromisos para el fortalecimiento de la ley de víctimas.

En el marco del actual proceso de transición y reconciliación nacional, la política pública de víctimas se constituye como un mecanismo para garantizar el derecho a la no repetición. Si bien los mecanismos del Sistema Integral darán cuenta del reconocimiento de las responsabilidades que contribuirán con la visibilización de las víctimas y de la gravedad de los crímenes, es necesario que las medidas de reparación establecidas en la ley de víctimas actúen de manera coordinada para superar su condición de vulnerabilidad, la estigmatización y los imaginarios de las víctimas.

El reconocimiento de la violencia histórica y sistemática contra determinadas poblaciones debe adoptar medidas de atención y acceso a los programas sociales así como prácticas de transformación cultural y simbólica que articulen un camino hacia la superación de la violencia y la no repetición de estos crímenes. Limitar la vigencia de ley 1448 tendría como consecuencia limitar los espacios de participación ya consolidados y que han sido objeto de desarrollo desde su implementación.

En conclusión la ley 1448 de 2011 o la ley de víctimas y restitución de tierras se estableció como un mecanismo normativo que establece un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, contempladas como medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. Dicha ley con vigencia de diez años hoy plantea serias problemáticas para la garantía del derecho a la reparación de las víctimas, que a la fecha no han logrado resolverse, por lo cual su prórroga y fortalecimiento en el Congreso de la República constituye una medida necesaria para la garantía de los derechos de las víctimas en el escenario transicional.

En conclusión para la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento se requiere la prórroga de la ley 1448 de 2011 por al menos tres razones a) porque es necesario para garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas, ante la persistencia de situaciones de vulnerabilidad; b) porque no hacerlo implicaría un escenario de regresión del estándar normativo de protección de los derechos de las víctimas y c) porque es necesario para la construcción de paz en el país. Sin embargo, también es necesario evitar enfoque reduccionistas y regresiones en la garantía de los derechos de las víctimas.

ANEXO

Algunos datos del estado de cumplimiento de las medidas contempladas en la Ley 1448:

- En materia de rehabilitación a través del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral y la Estrategia de Recuperación Emocional tenemos que: De la meta acumulada de 480.000 víctimas atendidas en el cuatrienio, el Gobierno Nacional reportó que atendió a 530.670 con corte a 31 de diciembre de 2018, lo que corresponde a una ejecución del 111%. Ahora bien, si la cifra de 530.670 personas con atención psicosocial reportadas por el Gobierno Nacional se compara con la meta definida en el CONPES 3726 de 913.000 para el año 2021, se puede afirmar que faltando 23 meses para que se termine la vigencia de la Ley 1448 de 2011, el resultado de implementación de este indicador es del 58%. Ahora, si se contrasta con el universo estimado de víctimas para atención psicosocial de 3.472.453, proyectado por la RNI, este avance es tan solo de 13%.

Por su parte, en el PND 2018-2022 se define para este indicador una meta de 1.152.999 víctimas atendidas para el cuatrienio, partiendo de una línea base a 2018 de 692.999 personas, lo que implica que se atenderán 460.000 personas. Al ser este número menor a la meta establecida para el cuatrienio anterior (2015-2018), se evidencia que el universo estimado de víctimas sujeto de atención no fue considerado para definir las metas.

Con relación al indicador referente a las víctimas que acceden a medidas de rehabilitación física y/o mental, no hay claridad frente al resultado de la medición, lo que hace necesario un análisis del cumplimiento de la meta frente a la necesidad de atención, ya que no hay diagnóstico para la definición de acciones tendientes a cumplir la meta establecida para el año 2021. Se puede afirmar que las proyecciones en el marco de la planeación son inadecuadas y que los datos suministrados para la medición del cumplimiento de las metas presentan inconsistencias.

Teniendo en cuenta el criterio de implementación del PAPSIVI, que focaliza las zonas con mayor presencia de víctimas, los datos muestran una concentración de implementación del programa en zonas urbanas consolidadas y poca cobertura en las zonas rurales y rurales distantes.

- En materia de restitución de tierras se ha indicado que: De acuerdo a la información suministrada en la plataforma Sinergia, el porcentaje de solicitudes en etapa administrativa a corte de 31 de diciembre de 2018, corresponde al 151%, superando la meta de 50.000 que se había propuesto. No obstante, esta cifra no se compadece con el total de solicitudes que ascienden a 121.876, lo que indica claramente una deficiencia en la obligación de garantía de los derechos de las víctimas en el marco de la Ley 1448 de 2011.

Uno de los principales retos, lograr el efectivo cumplimiento de las órdenes judiciales. Para ello, la Ley 1448 de 2011, estableció el seguimiento a postfallo a cargo de los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, lo cual ha

resultado útil, pero aún no efectivo de acuerdo con los indicadores y resultados obtenidos.

En la etapa administrativa a 31 de marzo de 2019, se presentaron ante la URT, 121.462.150 solicitudes, de las cuales 95.473 fueron habilitadas por el Ministerio de Defensa para continuar con el respectivo trámite que incluye la microfocalización de las zonas. Esta cifra es el 79% del total de solicitudes, quedando un 21% sin la posibilidad de iniciar el trámite administrativo, lo que ha dificultado la materialización de los derechos de las víctimas de despojo o abandono en el marco del conflicto armado, debido a la imposibilidad de llegar a las zonas para realizar los estudios referentes a la caracterización de los habitantes, microfocalización e identificación de los predios. Persiste una menor inscripción de mujeres en el RTDAF, lo que puede representar posibles obstáculos a la implementación de la política de mujer rural y en general de igualdad de género.

De igual forma de los 70.442 casos que con corte a 31 de marzo de 2019 se les dio trámite administrativo, 45.379.152 no fueron inscritos, lo que representa el 64% de las solicitudes, persistiendo un alto número de negaciones.

Ahora bien, para la etapa judicial es necesario precisar que de las 25.063 solicitudes que fueron inscritas en el RTDAF, 17.961 cuentan con demanda presentada, quedando el 29% aun sin resolver y a la espera de la presentación de acciones ante los juzgados de restitución de tierras. Esta cifra de demandas presentadas es todavía más precaria si se compara con la totalidad de solicitudes de restitución de tierras en etapa administrativa que a 31 de marzo de 2019 son 121.462.

- En materia de vivienda urbana y rural los órganos de control concluyeron que el ejercicio de seguimiento al acceso a la vivienda por parte de la población víctima de desplazamiento, permite señalar que existe una insuficiente oferta de vivienda nueva o usada para esta población, y se concluyó que no se habían superado las barreras de acceso para ampliar la cobertura. En esa medida no han cubierto la demanda de vivienda de las víctimas.

Existe una oferta de vivienda rural insuficiente para las personas desplazadas y las comunidades en procesos de retorno y reubicación, adicionalmente continúa sin resolver las situaciones derivadas de proyectos de vivienda rural inconclusos, paralizados o siniestrados.

- En materia de Educación Superior tenemos que de las 70.671 víctimas que solicitaron créditos educativos condonables, solo al 4.972 (5) %, se les aprobó la solicitud, y de este universo, únicamente 3.395 legalizaron el crédito, cumpliendo con los requerimientos estipulados para condonar sus estudios de educación superior. Ahora bien, la población víctima que accede a algún nivel de educación superior no solo lo puede hacer por medio del Fondo de Educación Superior para Víctimas sino también por otras alternativas de financiación (incluyendo recursos propios), toda vez que las cifras que presenta el SNIES, son mayores a las del Fondo. Aun así, los recursos aportados por las entidades para el funcionamiento del Fondo resultan insuficientes.
- En materia de generación de ingresos: se ha identificado la necesidad del rediseño de una política clara y efectiva en el marco de la generación de ingresos, que incluya de manera diferenciada y articulada las necesidades de las víctimas tal como se establece desde el Auto 373 de 2016 de la Corte Constitucional. En Sinergia, se

registra el avance para los siguientes indicadores: i) Víctimas formadas para potenciar el enganche laboral con un reporte de 21.913 víctimas en el cuatrienio; ii) víctimas de desplazamiento forzado atendidas en la línea de intervención de formación para el trabajo, que reporta un avance de 2.970.638; iii) en atención a víctimas para la línea de emprendimiento y fortalecimiento se presentaron 277.987 víctimas atendidas. Los anteriores indicadores presentan un cumplimiento alto dadas las metas fijadas por el propio gobierno, sin embargo se advierte que las metas fueron insuficientes considerando el universo de víctimas y que al contrastar las cifras presentadas por las entidades competentes se encontraron inconsistencias.

- Frente a la Indemnización administrativa: tenemos que el Gobierno Nacional no alcanzó el 100% de las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, aun cuando estas eran bajas en relación con el universo de víctimas susceptibles de ser indemnizadas. Adicionalmente, el número de víctimas susceptibles de indemnización es de 6.495.713 personas, y de estas solo 821.836, lo que corresponde al 13% han recibido esta medida de reparación, a dos años de terminar la vigencia prevista inicialmente en la Ley 1448 de 2011.
- En materia de reparación colectiva después de ocho años de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, y de conformidad con las fases que contempla el Modelo de Reparación Colectiva, se encuentran en esta ruta 669.262 sujetos colectivos, de los cuales únicamente seis han terminado la ejecución de las medidas del Plan Integral de Reparación Colectiva –en adelante, PIRC–, mientras que el 76% se encuentran en fases iniciales de la ruta.
- Según la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 en materia de salud no se cuenta con un modelo de atención integral para la población víctima del conflicto armado, en el que las entidades territoriales cuenten con capacidades técnicas para su ejecución y monitoreo. Los indicadores básicos de salud para el seguimiento y evaluación del Plan Decenal de Salud Pública -PDSP- no muestran un enfoque diferencial hacia las víctimas y en la actualidad no existe un registro que permita identificar su afiliación como parte de poblaciones especiales¹⁰.
- Tanto el ERE como el PAPSIVI han sido insuficientes para atender los niveles de cobertura y calidad del servicio, tal solo el 12,41 de la población que requiere atención psicosocial tuvo acceso al programa, sin embargo se presentó una disminución presupuestal de acuerdo al universo de víctimas que requieren atención psicosocial (3.472.453)¹¹.
- En relación con el acceso a la educación, a pesar de que la ley contempló la implementación de medidas para la garantía de la educación técnica y superior, esto incluyó convenios que permitían la reducción de costos y el acceso a algunas ofertas, la cobertura sigue siendo limitada, por lo que se requiere un fortalecimiento que vaya más allá de una disposición general y busque la aplicación práctica.
- Adicionalmente, la ley no ha logrado llegar a hacer un balance en la identificación de la población víctima con acceso al sistema escolar debido a que no se cuenta con información articulada por parte del Ministerio de Educación y la UARIV. Por otro

ervención CODHES. Demanda Radicado: D-13170

atos CODHES, Las víctimas en el Plan Nacional de Desarrollo. 2018.

lado, en relación con el acceso a la educación superior, de las 80.136 personas inscritas en el Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima sólo el 4 por ciento (3.243) logró acceder a un crédito educativo, lo que refleja la dificultad de dicho Fondo para cumplir con la demanda requerida¹¹.

- Según lo señalado por el Ministerio del Trabajo, en el marco del Programa de Rutas Integrales de Empleo Rural y Urbano para las Víctimas PRIEV adelantó acciones de formación para el trabajo y orientación vocacional, buscando coadyuvar a la reparación integral de esta población, facilitando su inserción en la ruta de empleo y, potencializando sus posibilidades de enganche laboral. A pesar de que el informe de la Comisión señala el cumplimiento total de las metas, denuncia que estas no corresponden con el número total de víctimas, la Encuesta Indicativa de Empleo de la Población Víctima adelantada por la Defensoría del Pueblo y la OIM en el año 2017 pone de presente que el 63% de la población víctima está desempleada, que el 23% trabaja por cuenta propia, que el 4 % es obrera del sector privado y el 2 % obrera en el sector público. Solo el 7% es asalariada y el 1 % ha accedido a un proyecto productivo.¹²
- En lo relacionado con la política de reparación en subsidio de vivienda la ley establece la restitución para aquellos que sufrieron “despojo, abandono, pérdida o menoscabo de sus viviendas” (artículo 123). Según el informe de la Comisión a la fecha se está realizando la supervisión de 24.221 subsidios de vivienda aplicados a proyectos donde está vinculada población desplazada, así como de 883 subsidios aplicados de manera individual. Así, hay un total de 25.104 hogares vinculados a esta oferta¹³. Sin embargo dichas medidas han sido limitadas debido a la oferta institucional enmarcada en el Programa de Vivienda de Interés Social Rural, según el PND la meta del cuatrienio anterior tan solo logró cumplirse en un 19%, tan solo se realizaron 3995 soluciones de una meta de 23 mil¹⁴.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² Sexto Informe Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011.

¹³ Ibid.

• **Doctor Rodrigo Londoño – Presidente
- Partido Fuerza Alternativa
Revolucionario del Común.**

Audiencia pública sobre reforma política
Octubre 9 de 2019

Intervención de Rodrigo Londoño Echeverry
Presidente del Partido de la FARC

Buenos días. En nombre del Partido de la FARC agradezco a los organizadores de esta audiencia la posibilidad de presentar algunas de nuestras ideas sobre la Reforma Política. En las negociaciones de La Habana y en el Acuerdo de paz suscrito por nuestra antigua organización guerrillera consideramos que este uno de los temas nodales a ser abocados en los escenarios de la construcción de una paz estable y duradera, si se tiene en cuenta que una de las causas del alzamiento armado en nuestro país se encontraba en los déficits de democracia que exhibe la organización del Estado y la sociedad colombiana en general.

Lamentablemente, la reforma política, concebida en los términos del Acuerdo Final, es decir, según las recomendaciones formuladas por la Misión Electoral Especial, no ha encontrado aún respuesta por parte del Gobierno nacional y por el Congreso de la República. Por esa razón, valoramos el esfuerzo que actualmente se realiza en el Congreso de la República al impulsar el presente proyecto de acto legislativo. No solo se trata de honrar los acuerdos, sino sobre todo de avanzar en los propósitos de la apertura democrática y la cualificación de la participación política que han reclamado por décadas las mayorías de la sociedad colombiana.

La implementación del Acuerdo de paz habilitó en su fase inicial las condiciones para la reincorporación de las FARC-EP a la vida política legal, hecho que por sí solo representa ya uno de los acontecimientos más importantes de la historia política reciente del país. De la organización político-militar que fuimos, transitamos hacia un nuevo partido político, el partido de la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común. En virtud de lo establecido en el numeral 3.2 del Acuerdo Final, celebramos nuestro constitutivo al finalizar el mes de agosto de 2017 y obtuvimos nuestra personería jurídica en diciembre del mismo año. La constitución del Partido fue definida en el propio Acuerdo de paz como una "una condición necesaria para el fin del conflicto armado, la construcción de una paz estable y duradera y, en general, para el fortalecimiento de la democracia en Colombia" (Mesa de Conversaciones, 2018:68). El proceso que acompañó la creación del partido político y la acción parlamentaria que a la fecha desarrollan los congresistas de la FARC son una demostración de nuestro indeclinable compromiso político de nuestro colectivo con la construcción de la paz.

El otorgamiento de la personería jurídica permitió la inscripción de nuestros candidatos a las elecciones parlamentarias de marzo de 2018. El 9 de diciembre el Partido inscribió sus listas al Senado (23 candidatos) y Cámara de representantes (11 candidatos). Asimismo, consideramos inicialmente la participación con candidato propio en la elección presidencial de ese mismo año. Aunque eramos conscientes de las múltiples adversidades con que se

encontraría nuestra temprana participación política electoral – como en efecto ocurrió – quisimos reafirmarle a la sociedad colombiana la decisión de continuar nuestra brega a través de los mecanismos que brinda la organización institucional del Estado.

Lo anterior, aún a sabiendas de que el régimen electoral no había sufrido modificación alguna y pese a que el Acuerdo de paz había señalado que las reformas para la participación política y la apertura democrática se constituían en condición de nuestra reincorporación política.

Esa primer ejercicio de participación electoral arrojó una serie de enseñanzas y aprendizajes que tratamos de asimilar para consolidarnos en perspectiva como fuerza política alternativa; sirvió también para reafirmar la existencia de obstáculos estructurales de la participación electoral, dentro de los cuales se encuentran las prácticas clientelistas y corruptas de la reproducción del sistema político.

Hoy nos enfrentamos a un nuevo escenario electoral, esta vez en los territorios, que hasta el momento deja un balance agrídule. Por un lado, recibimos con ánimo de nuevo el reto de participar en elecciones y de proyectar nuestra fuerza política. Por el otro, al día de hoy nuestros candidatos y candidatas, así como nuestros militantes afrontan graves riesgos por causa de su actividad proselitista, lo cual ha obligado al retiro de candidaturas por razones de seguridad en varios territorios. A pesar de ello, nuestro compromiso de cambiar las armas por la palabra permanece incólume. No es un secreto que los propósitos de democratización de la sociedad colombiana se enfrentan al persistente acecho de la violencia política y a la inexistencia de garantías para el ejercicio de la política; asuntos que por cierto, si hubiese la suficiente voluntad y decisión política para implementar el Acuerdo de paz, particularmente según lo consagrado en el punto 3.4., podrían estar en camino de superación definitiva.

La necesidad de la reforma política-electoral

Como ya se señaló, el comportamiento electoral advierte que la participación bajo las reglas existentes no genera garantías y condiciones suficientes para la ampliación democrática, especialmente en lo que concierne al fortalecimiento de las fuerzas políticas alternativas al establecimiento. En lo que concierne a nosotros, el Acuerdo Final contempló que la realización de las reformas allí convenidas sobre "Participación política: Apertura democrática para construir la paz" constituían una condición necesaria para garantizar un proceso sostenible de reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en lo político.

A pesar de lo indispensable que resultaba la realización de una reforma política-electoral – por lo cual fue incluida en el listado de las normas prioritarias a ser implementadas en la fase temprana-, la iniciativa se hundió en su paso por el Congreso de la República, previas distorsiones y simplificaciones en el proyecto que presentó el anterior gobierno a esa corporación. El gobierno del Presidente Duque presentó también una iniciativa, que tampoco prosperó, más distante aún en sus contenidos, de los Acuerdos de La Habana.

Lo cierto es que a cerca de tres años del inicio de la implementación del Acuerdo de paz, las condiciones de la participación política-electoral permanecen invariables. Pese a que la Misión de Observación Electoral (MOE) registró en las elecciones de marzo de 2018 una disminución de factores de riesgo, señaló que en cerca de 170 municipios todavía se observaba una confluencia de situaciones irregulares asociadas con la violencia y la corrupción, protagonizada por los poderes y las mafias clientelares del nivel regional y nacional dedicadas al fraude y el constreñimiento electoral. De acuerdo a funcionarios de esa misión "los riesgos electorales pasaron de ser corredores que atraviesan importantes zonas del país a ser regiones específicas en las que se concentran economías ilegales y diferentes actores armados".¹

El informe presentado por la MOE sobre elecciones de 2018 se contabilizaron 426 denuncias sobre delitos electorales, discriminadas de esta manera: "el 90% de los reportes ciudadanos se han recibido entre enero, febrero y lo transcurrido de marzo de 2018, para un total de 382 irregularidades. A la fecha las conductas que concentran el mayor porcentaje es el de afectación al voto libre (compra y venta de votos, constreñimiento al sufragante) con un número de 184 reportes equivalentes al 43%; en segundo lugar, se encuentra indebida participación en política de servidores públicos con 108 reportes, equivalentes a un 25%; le sigue publicidad extemporánea con 66 reportes (16%); y fraude en la inscripción de cédulas con 30 reportes equivale al 7%"². Por otra parte, dentro del cúmulo de irregularidades, se destacó que en 141 municipios del país fueron registrados mayor número de electores que habitantes.

Este panorama, indudablemente influyó negativamente en la participación de miles de electores que fueron constreñidos o sometidos al rigor de las maquinarias electorales corruptas y de la violencia política.

Este balance de hace un año medio y el que se encuentra en ahora en pleno desarrollo, advierte sobre la urgencia de una reforma política que genere condiciones para eliminar todos estos vicios del proceso político. Si queremos construir una paz estable y duradera, necesitamos ampliación democrática, así como reglas y garantías para todas las fuerzas políticas, especialmente para las alternativas y de oposición, que por convicción no cuentan ni desean contar con estas maquinarias electorales.

El informe publicado en el periódico El Espectador del domingo 6 de octubre es una muestra de las condiciones económicas desiguales y contrarias a la sana competencia electoral que caracterizan el proceso político. Según la investigación liderada por Transparencia por Colombia y ONU Mujeres, en las dos últimas elecciones "los aportes aumentaron en un 500% y se convirtieron en la principal fuente de financiación (...) y mientras los partidos

¹ <https://moe.org.co/mapa-riesgo-electoral-2018/>

² <https://moe.org.co/reportes-ciudadanos-en-www-pillasconelvolvo-com/>

están diciendo que financian las campañas con recursos propios, la realidad es que ese dinero es producto de una donación de una empresa (...). Los partidos que más recibieron aportes fueron MIRA, Centro Democrático y Cambio Radical (...). Los partidos de izquierda poco recibieron". Así, por ejemplo, mientras el Centro Democrático recibió 27.800 millones el Polo solo obtuvo 342 millones. (El Espectador, ¿Cuáles son las empresas que más contribuyen a los partidos políticos, edición del 6 de octubre).

Atendiendo estos y otros asuntos que por razón de tiempo no es posible exponer, que nuestro Partido, fiel a su compromiso con el Acuerdo de paz y sus contenidos, considera fundamental la reforma política.

Nuestra posición frente al Proyecto de Acto Legislativo

En primer lugar, celebramos la iniciativa de retomar el debate sobre la reforma política. El proyecto de acto legislativo que hoy se encuentra en discusión, lo entendemos como una invitación al Congreso de la República para avanzar en la implementación y el cumplimiento del Acuerdo de paz. Consideramos que la iniciativa descansa sobre la premisa de reconocer que para avanzar en los propósitos de una democracia verdadera es preciso superar configuraciones actuales, algunas de ellas ya señaladas, de la actual organización del sistema político y de representación.

En ese sentido, el Punto 2 del Acuerdo Final de Paz definió precisamente una serie de medidas encaminadas a la apertura democrática para construir la paz. De allí surgió el mandato de crear una Misión Electoral Especial de expertos, que a partir del diálogo con las distintas fuerzas políticas de nuestro país, presentara un informe de recomendaciones de reforma política y electoral para construir la paz. Así se hizo en el año 2017.

Precisamente, queremos resaltar que el Proyecto de Acto Legislativo que motiva esta audiencia, retome buena parte de las recomendaciones de la Misión. En ese marco, consideramos pertinentes las reformas propuestas en cuanto a la organización electoral con un tribunal electoral independiente y un instituto electoral de origen técnico. También resaltamos la financiación estatal plena de las campañas, que es en nuestro entender, una de las medidas más eficaces en contra de la corrupción y el clientelismo.

Otro elemento a destacar es la iniciativa de las listas cerradas con alternancia de género. Ya es hora de que la ciudadanía pueda concentrarse en las propuestas y los programas de los partidos; que este sea el centro de la contienda política. Esta afirmación la acompañamos del planteamiento que los procesos de democracia interna y transparencia en los partidos políticos constituyen la clave para que un modelo de lista cerrada sea exitoso y cumpla sus objetivos. Del mismo modo, la inclusión de las mujeres es un imperativo de nuestro tiempo; acabar con la desigualdad histórica requiere, no sólo "listas cremallera", sino el despliegue de programas de liderazgo y el estímulo financiero para garantizar el empoderamiento real y efectivo de las mujeres en la política.

Por otro lado, queremos sugerir de manera respetuosa a los autores de la iniciativa, que se haga una revisión de la reglamentación propuesta para las candidaturas de los Grupos Significativos de Ciudadanos. Aunque sabemos que estas figuras pensadas para la participación de sectores independientes, han sido usadas por la política tradicional para saltarse las reglas, creemos que la mejor ruta para superar ese evidente problema, consiste en supeditar su participación a un régimen de responsabilidad y transparencia más estricto.

Ajustar este punto puede ayudar a mejorar la claridad del sistema de adquisición progresiva de derechos, que se propone en el proyecto. Sobre este aspecto queremos recordar que el Acuerdo de Paz propone que el reconocimiento de personería jurídica se hará con base en un registro de afiliados, desligado del umbral. Hacemos un llamado a considerar las posibilidades que contiene esta fórmula para el fortalecimiento de la democracia.

Otro aspecto que a nuestro parecer debería ser revisado, es la inconveniente extensión del período presidencial a 6 años. La experiencia en nuestro país nos ha enseñado que la prolongación del poder presidencial, puede ser riesgosa para la democracia. Nos preocupa lo que pueda pasar con el sistema de pesos y contrapesos establecidos en el orden constitucional vigente, el desajuste con respecto al período de los magistrados de las altas Cortes, del Congreso, de los órganos de control, de la conformación de la junta directiva del Banco de la República, entre otros elementos de la institucionalidad. Creemos que esta medida requiere más discusión y maduración democrática.

Por último, reafirmamos nuestro compromiso con la construcción de la paz estable y duradera. Por ello, aspiramos a una apertura democrática que garantice la amplia participación de la sociedad colombiana y le permita a ella ser protagonista y constructora de un futuro en paz con justicia social. Estamos convencidos que el Acuerdo de La Habana y los desarrollos de la Misión Electoral Especial, trazan un camino sólido hacia ese propósito. Honorables congresistas, los invitamos a seguirlo.

Siendo las 10:28 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

