Bogotá, agosto 2 de 2017

Honorable Representante

**CARLOS ARTURO CORREA MOJICA**

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes.

Congreso de la República.

Ciudad

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

Respetado Presidente:

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

**ANTECEDENTES**

La suscripción del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto el pasado 24 de noviembre de 2016, entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, supone un importante desafío para el Congreso en aras de lograr, desde las competencias del legislativo, una eficaz, diligente y pronta implementación normativa de lo pactado.

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

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

**OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

Según lo expuesto por el autor de la iniciativa, esta pretende implementar medidas que permitan, en el menor tiempo posible, el cumplimiento del punto dos del acuerdo en temas como la apertura del sistema político, la promoción de la competencia política en igualdad de condiciones, la ampliación de la participación electoral y la transparencia en los procesos electorales, entre otros. Situaciones estas que a juicio del suscrito ponente no se satisfacen plenamente con el texto radicado.

**TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

El presente proyecto de Acto Legislativo, autoría del entonces Ministro del Interior Juan Fernando Cristo Bustos, fue radicado para tramitarse mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz[[1]](#footnote-1), el 17 de mayo de 2017 en la Honorable Cámara de Representantes y publicado en la Gaceta número 343 de 2017, correspondiéndole su estudio y tramite a la Comisión Primera Constitucional Permanente.

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

**Audiencia Pública**

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

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

* **Dr. Juan Carlos Galindo, Registrador Nacional:** Enfatizó en los problemas del sistema electoral colombiano, exaltando los siguientes como los principales motivos de preocupación:
* Financiación ilegal o ilícita: Consideró que es uno de los principales males que aquejan el sistema electoral en el país exalta do la necesidad de tener una reglamentación acorde con las necesidades actuales y proponiendo como posible solución la implementación de un sistema mixto de financiación.
* “compraventa” de votos: propuso como alternativa un seguimiento pre-electoral, electoral y pos-electoral.
* Debilidad del Consejo Nacional Electoral: consideró que eta entidad es débil en el ejercicio de sus funciones por no tener autonomía presupuestal y financiera, agregó que un fortalecimiento a esta entidad no se logra con una mera reforma.
* **Dr. Jorge Octavio Ramírez, Presidente del Consejo de Estado:** fundamentó su intervención en cuatro puntos concretos, a saber:
* Carácter excepcional del mecanismo de “vía rápida” o “*fast track*”: enfatizó que la utilización de este mecanismo debe ser restringida y dentro de los propósitos del acuerdo, precisando que no puede acudirse a este mecanismo especial por fuera de los precisos límites del acuerdo, más aun, teniendo en cuenta los pronunciamientos de la Corte Constitucional al respecto, sobre los requisitos de conexidad para que una materia especifica pueda tramitarse por esta vía.

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

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

* Reforma constitucional o reforma legal: Otra de las preocupaciones del Consejo de Estado, se funda en que varias de las modificaciones propuestas en el texto del proyecto no requieren realizarse vía reforma constitucional, pues perfectamente podrían adelantarse vía reforma legal, pues de constitucionalizar todas las materias contenidas en el proyecto se está en riesgo de hacer más difícil futuras reformas a determinados temas y se perdería el carácter abstracto de la constitución, basado en principios y valores.
* Manifestó el desacuerdo con la atribución de funciones jurisdiccionales a órganos administrativos, añadiendo que en el punto 2 del acuerdo no se persigue la reforma del control judicial electoral colombiano.
* Afirmó que el Consejo de Estado es consciente de la necesidad de mejorar el régimen electoral, teniendo en cuenta, por ejemplo, que el Código Electoral es anterior a nuestra Carta Política, así las cosas, recalcó que muchas de estas mejoras pueden hacerse vía legal. Asimismo afirmó que las falencias del Consejo Nacional electoral no radican en su origen, sino en su falta de autonomía administrativa y presupuestal.
* **Dr. Alexander Vega Rocha, Presidente del Consejo Nacional Electoral:** El Magistrado que preside el Consejo Nacional Electoral consideró que *“se sataniza”* a dicha entidad por su origen y destinación, fue enfático en que el Consejo Nacional Electoral requiere un fortalecimiento y un cuerpo técnico de investigación sin que este tenga propiamente funciones de policía judicial. También consideró que otorgar al Presidente de la republica la facultad de nombrar a una tercera parte de los magistrados que integran esta Corporación va en contra de la autonomía de la misma, y, en ese sentido, quitar la función electoral al Congreso de la República, no contribuye a la mejora o fortalecimiento del Consejo.

A su parecer el proyecto quiere judicializar la autoridad política.

* **Dr. John Sudarsky Rosenbaum exsenador:** consideró que las listas cerradas producen ruptura de la relación entre los ciudadanos y la política; asimismo, desde su óptica, el contenido del proyecto hace que el voto en blanco quede inane, por ultimo mencionó que temas como el de perdida de investidura no están directamente relacionados con el acuerdo, por ende, su trámite no debería surtirse por la “vía rápida”.
* **Diana Quigua, Casa de la Mujer:** expuso que los estímulos otorgados en el proyecto en busca de la paridad no son suficientes; añadió que el modelo de listas cerradas desincentiva la participación; indicó que el proyecto omite tomar medidas específicas para evitar hechos violentos contra las mujeres por lo cual, consideró necesario establecer medidas disciplinarias y políticas en la materia.

**CONSIDERACIONES GENERALES**

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

Así las cosas, una reforma como la indicada no puede hacerse a la ligera, requiere tiempo, análisis y estudio que garanticen su eficacia y perdurabilidad en el tiempo, razón por la cual, desde el punto de vista del suscrito, el PAL 012 de 2017, tal como está estructurado no es suficiente para cubrir las amplísimas carencias y defectos del sistema político y electoral actual y menos que menos cubrir sus expectativas futuras, lo cual, sumado a la improcedencia de que su trámite se dé vía “fast track”, teniendo en cuenta que la mayoría de las disposiciones incluidas no cuentan con los criterio o requisitos de conexidad objetiva y estricta establecidos por la Corte para que proceda el trámite por vía rápida, hace que mi concepto frente al proyecto sea mayoritariamente negativo, a continuación expondré algunas de mis principales inconformidades con el texto el proyecto.

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

Sentencia C -699 de 2016[[2]](#footnote-2)

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

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

Sentencia C-160 de 2017[[3]](#footnote-3): Criterios corte Constitucional sobre FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA IMPLEMENTAR EL ACUERDO FINAL.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Así las cosas, el primer tropiezo con que se encuentra el proyecto de acto legislativo 012 de 2017, es la improcedencia de su trámite a través del procedimiento legislativo especial para la paz, pues como se verá más adelante, el grueso de sus disposiciones carecen de cualquier tipo de conexidad con el acuerdo de paz, situación ésta que puede, incluso, viciar la constitucionalidad del trámite en sede legislativa.

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

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

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

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

Si bien es cierto que en el marco de todo proceso de transición los estados deben adoptar una serie de mecanismos *sui generis* para posibilitar la adecuada implementación de lo acordado, resulta imperativo tener en cuenta que, la adopción de estas medidas *sui generis,* no son fundamento suficiente para que el andamiaje jurídico y la institucionalidad, sean desconocidos o reemplazados de forma ilegítima; tal y como puede ocurrir con algunas de las disposiciones de este proyecto de acto legislativo.

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

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

**COMENTARIOS AL ARTICULADO**

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

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

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

En consonancia con lo anterior y parafraseando a los doctores Fernando carrillo Flórez y Edgardo Maya Villazón, Procurador General de la Nación y Contralor General de la Republica[[4]](#footnote-4), respectivamente, *“Adoptar normas como las enunciadas, además de innecesario por cuanto no se requieren para el cumplimiento de compromisos internacionales, resulta lesivo de las competencias constitucionales atribuidas a los órganos de control, generando más trámites y congestión judicial, a la vez que mandan un mensaje erróneo a la sociedad, pues con el argumento de defender los derechos políticos terminaría premiándose la participación en procesos electorales, de quienes han sido sancionados por violar la ley y afectar el patrimonio público”.*

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

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

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

Con este artículo se eliminan las consultas populares para la toma de decisiones o acogencia de candidatos de los partidos o movimientos políticos sin que se observe relación directa con la implementación de los acuerdos. Sobre este punto hay que decir que, si se propone que las consultas ahora solo sean internas o interpartidistas de afiliados, y a la par se propone más adelante en el articulado la implementación de listas cerradas, se estaría en riesgo de imponer la “ley del cacicazgo” dentro de los partidos y movimientos reduciendo la actividad política simplemente a militar o afiliarse, lo cual va en contravía de lo acordado en el Teatro Colón pues el Acuerdo de Paz busca ampliar la participación política, y aquí se está restringiendo.

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

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

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

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

Por ultimo frente al artículo cuarto de la iniciativa, que limita el derecho de postulación de los grupos significativos de ciudadanos, prácticamente forzándolos a convertirse en grupo o partido político para materializar sus intenciones electorales (diferentes a los niveles municipales y distritales), se observa que la medida resulta desproporcionada y abiertamente contraria a la igualdad como principio supremo constitucional, así pues, lo que el proyecto propone implica una exclusión injustificada de agrupaciones de personas que pueden identificarse con ideales, causas o razones independientes a los conceptos de partidos o movimientos políticos propiamente tales. Sobre este punto vale nuevamente recordar que lo que buscan los acuerdos de paz es incentivar la participación política y no restringirla.

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

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

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

Respecto al proceso de perdida de investidura, traído a colación por el contenido del **artículo decimo** de la iniciativa, cabe recordar el carácter de procedimiento disciplinario judicial para los congresistas que tiene esta figura, el cual no mantiene una relación directa con el régimen electoral y por tanto su regulación no fue objeto de estudio en el Acuerdo Final, motivo por el cual carece de todo tipo de conexidad para tramitarse por la vía rápida; sin embargo, es de reconocer, que dicha figura y su aplicabilidad si requieren una modificación vía ordinaria, la cual ya se adelanta parcialmente mediante el Proyecto de Ley 263 de 2017 *“Por el cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas*, *se consagra la doble instancia, el término de caducidad, entre otras disposiciones”* el cual ya surtió primer debate en la Comisión Primera y actualmente se encuentra pendiente de segundo debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**2. Proposición**

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

**JORGE ENRÍQUE ROZO RODRÍGUEZ**

Representante a la Cámara por Cundinamarca

1. Articulo 1 Acto Legislativo 01 de 2016. [↑](#footnote-ref-1)
2. Corte Constitucional, MP. MARIA VICTORIA CALLE CORREA [↑](#footnote-ref-2)
3. Corte Constitucional, MP. GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO [↑](#footnote-ref-3)
4. En oficio allegado vía electrónica a los ponentes el 2 de agosto de 2017 [↑](#footnote-ref-4)