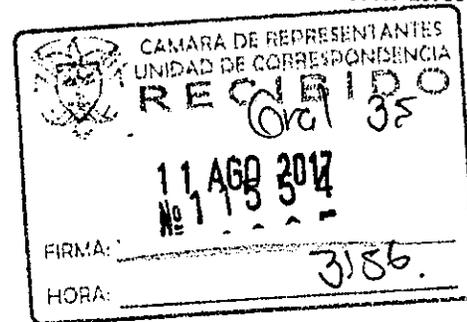


Bogotá, D.C., viernes, 11 de agosto de 2017.

Doctor  
**Jorge Ramírez Ramírez**  
Presidente  
Consejo de Estado



**Ref.** Reforma Política y Electoral y su conexidad con el Acuerdo Final para la Terminación Final del Conflicto y la Construcción de una Paz, Estable y Duradera.

Respetado Presidente,

Desde el Gobierno Nacional, en nuestra condición de autores del proyecto de Acto Legislativo *“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,* expresamos el mayor respeto y valoración a las observaciones que ustedes han enviado a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. Sin embargo, estimamos pertinente y necesario hacerle llegar, a través de este escrito, una serie de precisiones sobre la conexidad de esta iniciativa con el acuerdo del teatro Colón suscrito el 24 de noviembre de 2016.

En primer lugar, es indispensable reiterar que el Acuerdo Final suscrito en el Teatro Colón, no se circunscribió únicamente a establecer las condiciones para la terminación del conflicto con la guerrilla de las FARC. Más allá de las particularidades del proceso de desarme, desmovilización y reintegración, el Acuerdo Final pretendió señalar los cimientos que permitirán construir - durante los próximos años- las bases de una paz estable y duradera.

Así entonces, uno de los asuntos de mayor trascendencia gira en torno a la ampliación de la participación política y la apertura democrática en el país. El punto 2 del Acuerdo Final se concibió con el objetivo de adelantar acciones y reformas que fortalezcan nuestras instituciones, aumenten la transparencia de los procesos electorales, promuevan la participación de la ciudadanía y otorguen mayores garantías al ejercicio de los derechos políticos consagrados en la Constitución nacional. Teniendo en cuenta que éstas medidas debían ser acordadas e implementadas con la mayor participación y consenso posible, las delegaciones del Gobierno Nacional y de las FARC no las definieron de manera expresa y detallada. No obstante, sí señalaron los objetivos o ruta a donde éstas debían estar encaminadas.

El Acuerdo Final estableció un procedimiento expreso y claro para construir la reforma al sistema político y electoral que el Gobierno Nacional ha cumplido a cabalidad. El punto 2.3.4. del mismo, señaló la conformación una Misión Electoral Especial con el fin de que ésta analizara las barreras, dificultades y problemas de nuestro sistema y entregara sus recomendaciones de acciones y modificaciones institucionales necesarias para mejorarlo. La Misión entabló diferentes reuniones con partidos políticos con representación en el Congreso de la República, así como con diferentes organizaciones políticas del país, con el fin de obtener sus opiniones y sugerencias frente a las reformas que consideraran deben implementarse para asegurar un sistema y una organización electoral más transparente.

Como consecuencia de un estudio riguroso, técnico e independiente, el pasado 17 de abril del presente año, la Misión entregó al Presidente de la República el informe en el que se incluyen recomendaciones de reformas constitucionales y legales. La propuesta giró en torno a tres temas principales: (i) la arquitectura institucional, (ii) la reforma al sistema electoral y (iii) el sistema de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales.

Posteriormente al recibimiento del informe, el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio del Interior, adelantó reuniones con los partidos políticos y representantes de las instituciones del país para conocer sus opiniones, críticas y comentarios al mismo. De esta manera, el Ministerio buscó entablar mayores consensos en torno a la reforma electoral que el país requiere, no sólo para cumplir con lo establecido en el Acuerdo Final, sino para ampliar la confianza y legitimidad por parte de la ciudadanía. Los colombianos están exigiendo reformas y resultados contundentes contra la corrupción, el clientelismo y solicitando más espacios que permitan una renovación política que incluya y otorgue mayores oportunidades a sectores con menor representación. Todos estos objetivos, entre otros, son los pretendidos con el proyecto en mención.

En este marco, el Gobierno Nacional presentó en el pasado mes de mayo el proyecto de reforma constitucional. Como se estableció, la construcción del mismo fue el fruto de diferentes conversaciones adelantadas con partidos políticos, movimientos, organizaciones sociales y de manera especial, como consecuencia del informe presentado por los seis expertos de las mayores calidades académicas que conformaron la MEE.

De esta manera, hemos venido reiterando que el proyecto de acto legislativo gira en torno a cinco (5) ejes temáticos esenciales, los cuales cada uno responden de manera directa a los postulados establecidos en el Acuerdo suscrito el pasado 24 de noviembre de 2016. Estos desarrollan la implementación de medidas y mecanismos que permitirán (i) diseñar de un sistema de adquisición progresiva de derechos para partidos y movimientos políticos, (ii) garantizar el ejercicio de los derechos políticos (iii) promocionar la participación política, (iv) profundizar la transparencia en el ejercicio de la política y (v) fortalecer la organización electoral para garantizar la transparencia del sistema.

En tal medida, me permito señalar los apartes del Acuerdo Final que desarrollan cada uno de los puntos referenciados y su relación estricta -en los términos de la jurisprudencia constitucional- con la Reforma Política y Electoral:

### 1. Sistema de Adquisición Progresiva de Derechos para Organizaciones Políticas.

Frente a este asunto, el punto 2 del Acuerdo señala que como medida para promover el acceso al sistema político se hace necesario *“diseñar un sistema de adquisición progresiva de derechos para partidos y movimientos políticos, según su desempeño electoral en los ámbitos municipal, departamental y nacional”*<sup>1</sup>.

Así mismo, establece que se deberá *“desligar la obtención y conservación de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos del requisito de la superación de un umbral en las elecciones de Congreso y, en consecuencia, redefinir los requisitos para su constitución. Con el fin de evitar la proliferación indiscriminada de partidos y movimientos políticos, para el reconocimiento de la personería jurídica se exigirá como mínimo un número determinado de afiliados”*.

En consecuencia, el proyecto de Acto Legislativo contiene una modificación al artículo 108 constitucional, en la cual se desarrolla el citado sistema estableciendo los requisitos particulares para la adquisición de la personería jurídica por parte de las organizaciones políticas, así como los derechos que tanto los movimientos como los partidos políticos, puedan obtener. En este sentido, las reformas propuestas al sistema de partidos políticos y su organización responden de manera directa, objetiva y estricta a lo establecido en el punto 2.3.1.1. del Acuerdo Final.

### 2. Garantizar el ejercicio de los derechos políticos.

Uno de los puntos que mayor controversia ha generado ha sido el artículo primero del proyecto, en relación con la facultad de la jurisdicción contenciosa administrativa para confirmar aquellas decisiones de inhabilidad para el ejercicio de derechos políticos que profieran autoridades administrativas.

El Gobierno Nacional considera que la propuesta de modificación al artículo 40 constitucional responde de manera directa a lo establecido en el Acuerdo Final en relación con la necesidad de adelantar las medidas necesarias que garanticen el ejercicio pleno de los derechos políticos y que su interpretación se realice de conformidad con los tratados internacionales ratificados por Colombia.

El Acuerdo de Paz expresamente señala que a *“la firma e implementación de [este] contribuirá a la ampliación y profundización de la democracia (...) como método de acción política para todas*

---

<sup>1</sup> Punto 2.3.1.1 Acuerdo Final

Sede correspondencia Edificio Camargo. Calle 12B No. 8- 38

Conmutador. 2427400 – Sitio web [www.mininterior.gov.co](http://www.mininterior.gov.co)

Servicio al Ciudadano [servicioalciudadano@mininterior.gov.co](mailto:servicioalciudadano@mininterior.gov.co) - Línea gratuita 018000910403

Bogotá, D.C. – Colombia – Sur América

*y todos los colombianos a fin de transitar a un escenario que impere la democracia, con garantías plenas para quienes participen en política”<sup>2</sup>. Por su parte, además, se estableció que “Poniendo de presente que los derechos y deberes consagrados en la Carta, se interpretan de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, sin que su goce o ejercicio puedan ser objeto de limitación”.*

Frente al artículo señalado es importante realizar algunas precisiones particulares. En primer lugar, es necesario establecer que en nada se modifican las competencias de los órganos de control en relación con la facultad de destitución y por lo tanto, estas se mantienen incólumes. Incluso, se podrán tomar decisiones de inhabilitación. Sin embargo, éstas deberán ser confirmadas por un juez administrativo.

La reforma, sin duda, otorga mayores niveles de garantías para el ejercicio de los derechos políticos, el cual es el objetivo principal del punto 2 del Acuerdo Final. No resultaría posible argumentar que establecer un control judicial a decisiones administrativas que limitan o restringen derechos políticos pueda ser entendida como una medida que busque debilitar la institucionalidad, y mucho menos, que no tenga conexidad alguna con la razón de ser del citado punto del Acuerdo firmado en el Teatro Colón.

Si bien la jurisprudencia constitucional se ha pronunciado frente a las funciones de inhabilitación de la Procuraduría General en relación con la Convención Americana de Derechos Humanos, es preciso establecer las ciertas consideraciones. La Corte Constitucional ha declarado la constitucionalidad de esta función en tanto (i) está expresamente reconocida por el legislador en el marco de la libertad de configuración de sus competencias, (ii) cumple el principio de legalidad y (iii) busca fines constitucionalmente deseables. Así entonces, la modificación propuesta en el proyecto en nada desconoce los tres argumentos esenciales a los que se han hecho referencia. La libertad de configuración del legislador y la importancia de sancionar conductas con una eventual inhabilitación, son presupuestos jurídicos que no se desconocen en la reforma política. El hecho de que exista una confirmación judicial de la sanción no vulnera ninguno de los postulados constitucionales, y por el contrario, el establecimiento de la misma genera una mayor garantía a un derecho fundamental, el cual es fin último tanto de los tratados internacionales como de la Constitución Política de 1991.

Por su parte, resulta indispensable recordar que la propuesta llevada al Congreso de la República por el Gobierno, se presentó como una modulación de aquella señalada por la Misión Electoral, en tanto esta sí hacía una modificación sustancial frente a las competencias de la Procuraduría General quien -de acuerdo a la recomendación- se limitaría a acusar ciertas conductas ante una autoridad judicial. Expresamente la Misión le entregaba la siguiente función a la eventual Corte Electoral: *“Decidir, previa solicitud de la Procuraduría General de la Nación o de la Contraloría General de la República, sobre las sanciones disciplinarias o fiscales de*

<sup>2</sup> Punto 2.3.5 Acuerdo Final

Sede correspondencia Edificio Camargo. Calle 12B No. 8- 38

Conmutador. 2427400 – Sitio web [www.mininterior.gov.co](http://www.mininterior.gov.co)

Servicio al Ciudadano [servicioalciudadano@mininterior.gov.co](mailto:servicioalciudadano@mininterior.gov.co) - Línea gratuita 018000910403

Bogotá, D.C. – Colombia – Sur América

*funcionarios elegidos popularmente cuando impliquen separación temporal o definitiva del cargo”.*

De esta manera, se evidencia que tanto en el Acuerdo como en el informe presentado por la MEE, existe una conexidad material con el fin de implementar las acciones y reformas que se consideren pertinentes para contribuir al ejercicio pleno de los derechos políticos.

En este mismo punto es necesario hacer énfasis en aquellos contenidos normativos de la reforma que hacen alusión a los temas de pérdida de investidura, inhabilidades y su juzgamiento. Quiero recalcar que el proyecto en nada recorta las causales de inhabilidad. Lo que se pretende -de acuerdo con la propia recomendación de la MEE- es unificarlas y sistematizarlas. Causales como el tráfico de influencias o la indebida destinación de recursos no están sido derogadas en tanto entendemos que éstas, al ser conductas penales, están incluidas en la causal que expresa la existencia de una condena por sentencia judicial.

Así mismo, analizando la integralidad del proyecto se pretende que no existan candidatos que puedan estar en curso en alguna causal de inhabilidad ya que éstas tendrían que estar resueltas con anterioridad al día de la elección. De esta manera, -por su propia concepción- no habría lugar a una pérdida de investidura por inhabilidad.

Estas propuestas no sólo buscan otorgar mayores garantías para el ejercicio de los derechos políticos, sino también deben ser interpretadas como una protección a los electores quienes no verán cómo sus candidatos a través decisiones judiciales, que en muchas ocasiones se toman años después, puedan perder su investidura por haber estado bajo alguna causal de inhabilidad. Igualmente, se considera absolutamente pertinente establecer un mecanismo judicial que resuelva de manera definitiva las controversias que se puedan presentar en relación con el escrutinio de las votaciones antes del momento de la posesión de los elegidos.

En igual sentido, el Gobierno Nacional considera que establecer una segunda instancia para los casos de pérdida de investidura no sólo se ajusta al objetivo principal del punto 2 del Acuerdo Final, sino adicionalmente, acoge perfectamente las garantías en tratados internacionales frente a derechos fundamentales como el debido proceso y al acceso a recursos judiciales efectivos.

### 3. Promocionar la participación política

Por otra parte, frente al tema de la renovación y promoción de la participación en la política, el Acuerdo es enfático en señalar que *“la promoción tanto del pluralismo político como de las organizaciones y movimientos sociales, particularmente de mujeres, jóvenes y demás sectores excluidos del ejercicio de la política y, en general, del debate democrático, requiere de nuevos espacios de difusión”*<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Punto 2 - Pg. 36 Acuerdo Final

Sede correspondencia Edificio Camargo. Calle 12B No. 8- 38

Conmutador: 2427400 – Sitio web [www.mininterior.gov.co](http://www.mininterior.gov.co)

Servicio al Ciudadano [servicioalciudadano@mininterior.gov.co](mailto:servicioalciudadano@mininterior.gov.co) - Línea gratuita 018000910403

Bogotá, D.C. – Colombia – Sur América

Del mismo modo, establece que se deberán “promover campañas de información, capacitación, pedagogía y divulgación, que estimulen la participación electoral a nivel nacional y regional, con especial énfasis en promover una mayor participación de las mujeres, de poblaciones vulnerables y de territorios especialmente afectados por el conflicto y el abandono”<sup>4</sup>. Igualmente, el Acuerdo Final es totalmente claro en establecer medidas para la participación y promoción de las mujeres en política y señala que “se requiere propender por la participación equilibrada y el protagonismo de las mujeres al interior de organizaciones y movimientos sociales y partidos políticos”<sup>5</sup>.

En consecuencia, el proyecto contempla medidas como, por ejemplo, que los Partidos y Movimientos Políticos deban seleccionar sus candidatos a través de mecanismos de democracia interna estimulando la participación efectiva de las mujeres de forma progresiva.

Así mismo, y con el fin de promover nuevos actores políticos, e incentivar el interés de los jóvenes en la política, lo cual genera mayores niveles de legitimidad, confianza y fortaleza del sistema democrático, el proyecto de acto legislativo (i) reduce la edad mínima para ser elegido senador y/o representante a Cámara y (ii) establece una limitación para ser elegidos en los cargos de las Corporaciones Públicas.

#### 4. Profundizar la transparencia en el ejercicio de la política

La inspección, vigilancia y control sobre el ejercicio de la función electoral, se encuentran expresamente en el Acuerdo Final, en tanto establece la necesidad de robustecer “la capacidad de investigación y sanción de los delitos, las faltas electorales y la infiltración criminal en la actividad política”<sup>6</sup>. Adicionalmente, señala la obligación de “adelantar campañas de prevención de conductas que atenta contra la transparencia electoral para garantizar mayor transparencia de la financiación de las campañas electorales”<sup>7</sup>

Con el fin de desarrollar este punto del Acuerdo, y generar las mayores garantías de transparencia en los procesos electorales, el Proyecto de Acto Legislativo establece varias acciones que apuntan a una mejor organización y control de las campañas electorales. Así entonces, se contemplan, entre otras, las siguientes prohibiciones: (i) contratación de transporte con la excepción transitoria en las zonas rurales, (ii) entrega de donaciones, dádivas o regalos a los ciudadanos y (iii) realizar transacciones monetarias por fuera del sistema bancario. En consecuencia, se prevén sanciones por la violación de estas normas que implican la pérdida de investidura y la responsabilidad penal de los directivos, candidatos y particulares.

<sup>4</sup> Punto 2.3.2 Acuerdo Final

<sup>5</sup> Punto 2.3.7 Acuerdo Final

<sup>6</sup> Punto 2.3.3.1 Acuerdo Final

<sup>7</sup> Punto 2.3.3.1 Acuerdo Final

Sede correspondencia Edificio Camargo. Calle 12B No. 8- 38

Conmutador. 2427400 – Sitio web [www.mininterior.gov.co](http://www.mininterior.gov.co)

Servicio al Ciudadano [servicioalciudadano@mininterior.gov.co](mailto:servicioalciudadano@mininterior.gov.co) - Línea gratuita 018000910403

Bogotá, D.C. – Colombia – Sur América

Así mismo, se propone la creación del registro nacional de proveedores, la obligación de rendición pública por parte de los particulares que hagan donaciones y el acogimiento del modelo de financiación preponderante estatal de las campañas electorales.

En relación con el aumento de recursos para el funcionamiento el Acuerdo Final establece expresamente que se deberá *“incrementar el porcentaje que se distribuye por partes iguales entre los partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso y aumentar el fondo de financiación de partidos y movimientos políticos”*<sup>8</sup>.

#### 5. Fortalecer la organización electoral para garantizar la transparencia del sistema.

Finalmente, para efectos de este análisis ha de tenerse en cuenta que sobre la organización electoral el Acuerdo Final determinó que *“con el objetivo de asegurar una mayor autonomía e independencia de la organización electoral, incluyendo del Consejo Nacional Electoral o la institución que haga sus veces, y modernizar y hacer más transparente el sistema electoral, para de esa manera dar mayores garantías para la participación política en igualdad de condiciones y mejorar la calidad de la democracia, tras la firma del Acuerdo Final, se creará una misión electoral especial.”*<sup>9</sup> Así entonces, a juicio del Gobierno, el Acuerdo sí resulta claro en señalar la necesidad de adelantar las reformas que sean necesarias para fortalecer la institucionalidad y garantizar un mayor grado de independencia y autonomía.

Por lo anterior, y acogiendo una propuesta de la Misión Electoral Especial, se propuso la creación de un Consejo Electoral Colombiano cuya función primordial sería la inspección y vigilancia de organizaciones políticas, así como la reglamentación de los procesos electorales. Es importante subrayar que como consecuencia de las sugerencias realizadas por el propio Consejo de Estado, se han introducido modificaciones al proyecto con el fin de que las funciones del CEC tuviesen una revisión judicial por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa. Así entonces, se plantea la creación del recurso de amparo electoral para que sea dicha jurisdicción quien confirme decisiones en relación con la inscripción de candidatos e impugnaciones a los escrutinios electorales, con sujeción a unos términos imperativos.

Igualmente, se ha propuesto la modificación de la forma de elección de los miembros del CEC, en tanto a través de esta se aseguraría su autonomía e independencia de los partidos políticos. Si bien la fórmula de elección continuará en el centro del debate parlamentario, el Gobierno considera que para hacer efectivo lo establecido en el Acuerdo Final, sí debe existir un mecanismo de elección que garantice la no inherencia de las organizaciones políticas en la postulación de los mismos, tal como actualmente se encuentra contemplado en la ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

<sup>8</sup> Punto 2.3.1.2 Acuerdo Final

<sup>9</sup> Punto 2.3.4 Acuerdo Final

Sede correspondencia Edificio Camargo. Calle 12B No. 8- 38

Conmutador. 2427400 – Sitio web [www.mininterior.gov.co](http://www.mininterior.gov.co)

Servicio al Ciudadano [servicioalciudadano@mininterior.gov.co](mailto:servicioalciudadano@mininterior.gov.co) - Línea gratuita 018000910403

Bogotá, D.C. – Colombia – Sur América

Como se puede evidenciar, cada uno de los temas tratados en la reforma política y electoral encuentra plena conexidad con el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, particularmente, en su punto 2. Todos y cada uno de los artículos contemplados en el proyecto apuntan a (i) fortalecer el sistema y organización electoral, (ii) promover la participación política de la ciudadanía, (iii) otorgar mayores garantías para el ejercicio de los derechos políticos, (iv) implementar medidas que contribuyan a la transparencia de los campañas electorales o (v) ampliar los mecanismos que permitan la profundización de la democracia.

Finalmente, es importante reiterar que el Gobierno Nacional siempre estará dispuesto a escuchar todas las opiniones y propuestas que nos permitan contar con un mejor proyecto y que amplíe, en la mayor medida posible, el consenso entre las entidades del Estado, las fuerzas políticas y la ciudadanía en general. Hago un llamado para que todas las instituciones y sus representantes vean en este proyecto una oportunidad para mejorar nuestra democracia y fortalecer nuestro sistema político y electoral. Por su propia naturaleza una reforma constitucional implicará modificar ciertas competencias y funciones de los organismos del Estado; sin embargo, la construcción de una paz estable y duradera exige de todos nosotros una actitud amplia y generosa.

Apreciado Presidente: No es el deseo del Gobierno Nacional desconocer o disminuir las competencias de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en el ejercicio del control judicial de las actuaciones de las autoridades electorales o en el ejercicio de su labor de operador judicial de las solicitudes de pérdida de investidura contra los miembros de las corporaciones públicas de elección popular; el propósito de esta reforma, entre otros, como ya se explicó atrás, es el de un rediseño de las competencias de las diferentes instituciones involucradas en la organización y control de los procesos electorales en el entendido de ofrecer mayores garantías para el ejercicio de los derechos políticos de los colombianos, conforme lo reza el acuerdo de paz.

Como a usted le consta, nuestra disposición al diálogo directo ha sido y será una constante con el ánimo de enriquecer y mejorar esta iniciativa. Por último, aprovecho esta oportunidad para reiterarle mis sentimientos de consideración y admiración.

Cordialmente,



**GUILLERMO RIVERA FLÓREZ**  
Ministro del Interior