Bogotá D.C., septiembre de 2017

Doctor

**RODRIGO LARA RESTREPO**

**Presidente Cámara de Representantes**

Ciudad

**Asunto:** Informe de ponencia de ARCHIVO para segundo debate al **Proyecto de Acto Legislativo No. 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 Señor Presidente:

De conformidad con el encargo de la Mesa Directiva y con los artículos 144, 150 y 156 de la Ley 5 de 1992, me permito presentar informe de ponencia de archivo para segundo debate del Proyecto de Acto Legislativo No. **012 de 2017 Cámara** ***“Por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz, estable y duradera”***

Cordialmente;

**ÁLVARO HERNÁN PRADA ARTUNDUAGA**

Representante a la Cámara

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE**

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 012 DE 2017 “*Por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz, estable y duradera”***

1. **TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

El día diecisiete (17) de mayo del presente año, el autor Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo Busto, radicó ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de Acto Legislativo N° **012 de 2017 Cámara** ***“Por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz, estable y duradera”****.*

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

Por instrucciones de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dentro del marco del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz establecido en el Acto Legislativo No, 01 de 2016 y con base en lo establecido por el artículo 150 del Reglamento Interno, mediante Oficio No. C.P.C.P 3.1-1215-2017 de fecha 7 de junio de 2017, se designó como ponentes a BERNER LEÓN ZAMBRANO ERASO –C, HERIBERTO SANABRIA ASTUDILLO-C, TELESFORO PEDRAZA ORTEGA, JAIME BUENAHORA FEBRES, JORGE ENRIQUE ROZO RODRÍGUEZ, JULIAN BEDOYA PULGARÍN, ANGELICA LOZANO CORREA, FERNANDO DE LA PEÑA MARQUEZ, CARLOS GERMAN NAVAS TALERO y el suscrito.

Luego de seis días de intenso debate, en Comisión Primera el día 04 del presente se terminó la discusión, donde se aprobó el texto de reforma política con modificaciones y eliminaciones, que arrojaron como resultado 13 artículos del texto definitivo

1. **AUDIENCIA PÚBLICA**

El día 08 de junio del presente año, solicité ante la Comisión Primera de Cámara de Representantes audiencia pública, para escuchar los diferentes sectores académicos e institucionales, mi solicitud fue acumulada con dos solicitudes más con el mismo requerimiento de audiencia pública. Esta se llevó a cabo el día 1 de agosto del presente. Entre algunas intervenciones se manifestaron de la siguiente manera:

1. **Juan Carlos Galindo Vácha - Registrador Nacional del Estado Civil**
* La financiación: debe existir un trabajo en armonía de todas las instituciones para combatir los casos de corrupción en la financiación.
* La compra venta de votos, es un mal de difícil ataque, se debe empezar a combatir.
* Se debe fortalecer el sistema electoral, no solo a través de reforma constitucional, sino que los funcionarios cumplan a cabalidad con las funciones y roles constitucionales que la Carta a mandado.
1. **Diana Quigua – Corporación Casa de la Mujer**
* Debe existir más acceso para la mujer a cargos de elección popular.
* Se necesita igualdad, en los mecanismos democráticos de participación ciudadana.
* Es necesario crear el Comité de medidas preventivas para comportamientos de violencia política y discriminación contra las mujeres.
1. **Jose Manuel Abuchuaga – Abogado**
* No se tiene en cuenta en este proyecto a las comunidades indígenas
* En el Departamento de la Guajira, no hay apertura electoral, no hay curules.
1. **Jorge Octavio Ramírez – Presidente Consejo de Estado**
* Mal uso del Fast Track,en este proyecto no hay Conexidad objetiva, juicio de Finalidad y conexidad suficiente.
* Este proyecto trae reformas constitucionales y legales.
* La concentración de poderes en un solo órgano a llevado a declarar inexequible varias normas.
1. **Clara López**
* Se necesita coaliciones para que sectores minoritarios se puedan agrupar,
* Listas cerradas, hasta cuando se establezca trasparencia en los partidos.
1. **Alexander Vega Rocha** **– Presidente Consejo Nacional Electoral**
* Cuestionamiento artículo 1 del proyecto presentado ¿a quién le conviene suprimir funciones que inhabilitan a los corruptos?
* La pérdida de investidura, no tiene caducidad del tiempo.
* Están quitando funciones al Congreso de la República, de elegir a sus consejeros.
* No conviene una postulación de magistrados por parte del Presidente de la República.
1. **OBJETO DE LA INICIATIVA**

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

1. **ESTUDIO GENERAL SOBRE EL ACTO LEGISLATIVO**

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

Está nueva Misión se conformó por 6 integrantes; Alejandra Barrios, directora de la Misión de Observación Electoral (MOE), Elisabeth Ungar, ex directora de Transparencia por Colombia; Alberto Yepes, magistrado del Consejo de Estado; Jorge Guzmán, especialista electoral de la Organización de las Naciones Unidas; Juan Carlos Rodríguez, profesor de la Universidad de los Andes; y un integrante internacional, Salvador Romero Ballivián, ex presidente de la Corte Nacional Electoral de Bolivia. El Magistrado Armando Novoa, del Consejo Nacional Electoral (CNE) no asumió el encargo de pertenecer a esta Misión. Esta MEE debía presentar propuestas para reformar el sistema electoral en Colombia en aras de garantizar la inclusión de movimientos y partidos políticos, y la transparencia.

**4.1 Panorama Nacional**

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

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

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

Se conoció que los votos se compraban por 150.000 pesos, hasta pagos de hospedajes se realiza en las elecciones si se llega a requerir. “el delegado del MOE en Bolívar, manifestó que los candidatos compran al líder, les prometen un contrato y les dan un anticipo para comprar los sufragios. A las personas que van a votar les dan un anticipo de 5.000 o 10.000 pesos, y el día de la votación, el resto, 120.000 o 150.000 pesos por persona que vote por un ‘combo’ de candidatos: alcaldía, gobernación, concejo y asamblea. El delegado del MOE, en el Atlántico manifestó que hay municipios que tienen registrados más electores que pobladores, como Juan de Acosta, Piojó, Campo de la Cruz, Puerto Colombia y Suan. En Bolívar un habitante contó que a su casa fueron varios a ofrecerles por los seis posibles votos que había en la casa. De a cien mil por cada voto, otros daban mercados y hasta ventiladores, becas y lavadoras por los seis votos”[[1]](#footnote-1)

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

El sistema electoral y político colombiano se ha venido desarrollando como un negocio de algunos candidatos, donde se compite de manera sucia para ganar las elecciones, personas que utilizan dinero obtenido de forma ilegal y compran los votos de los ciudadanos.

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

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

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

**4.2 Debate Comisión Primera**

Se presentaron tres ponencias, una mayoritaria presentada por los Representantes BERNER LEÓN ZAMBRANO ERASO –C, HERIBERTO SANABRIA ASTUDILLO-C, TELESFORO PEDRAZA ORTEGA, JAIME BUENAHORA FEBRES, JULIAN BEDOYA PULGARÍN, ANGELICA LOZANO CORREA, FERNANDO DE LA PEÑA MARQUEZ y CARLOS GERMAN NAVAS TALERO.

Dos de archivo, una presentada por el Representante JORGE ENRIQUE ROZO RODRÍGUEZ y la otra por el suscrito.

La ponencia de archivo no fue aprobada por lo que se inició el debate con la ponencia mayoritaria. Después de llevarse a cabo varias sesiones para discutir el proyecto de acto legislativo, se presentaron 203 proposiciones de los diferentes partidos donde se buscaba la eliminación, modificación o sustitución de los artículos.

**Artículos eliminados**.

**Art. 1**. Buscaba limitar las sanciones impuestas por la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, hasta que la jurisdicción contenciosa administrativa resolviera el fallo.

**Art. 6**: Prohibición de hacer contribuciones a los partidos, movimientos o candidatos.

**Art**. **7**: Limitación de elegirse para más de tres periodos consecutivos en las corporaciones públicas.

**Art**. **8 y 9**: Reducción en las edades para ser elegido representante a la cámara y senador.

**Art**. **10**: Incompatibilidades de los congresistas

**Art**. **11**: Se eliminaba la causal de inhabilidad, para la perdida de investidura de los miembros de corporaciones públicas.

**Art**. **12**: Instituía la segunda instancia, en lo contencioso administrativo.

**Art. 14:** Se incluyó el Recurso de Amparo Especial Electoral, en el artículo 13.

**Art. 20.** Temas de aprobación y ejecución de presupuesto.

**Articulo nuevo**

Se creó un artículo nuevo estableciendo la Comisión de aforados.

El texto definitivo aprobado en Comisión Primera, consagra 13 artículos.

1. **CONCLUSIONES POR LA CUALES DEBE SER ARCHIVADO EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO:**

Aunque existe una necesidad de cambio en la estructura electoral del país, esta iniciativa presenta serios reparos y vacíos que no solucionaran en nada los problemas actuales. Es mi responsabilidad advertir pues tales vicios pueden generar serios inconvenientes en el desarrollo del ejercicio de la política. Para efectos electorales, deduzco que se buscan unas reformas que resultan en contravía de los principios constitucionales de nuestro Estado Social de derecho y nuestro ordenamiento jurídico vigente.

De este modo explicaré tres puntos en los cuales se argumenta la razón por la cual se debe archivar este proyecto de acto legislativo:

1. **Fast track ilegitimo**
2. **Conexidad del acuerdo final**
3. **Estudio de artículos**
4. **Fast track ilegitimo**

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

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

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

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

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

En este Acto Legislativo 01 de 2016, que sustituye la Carta Nacional, alterando todo el procedimiento legislativo a través del fast track, otorgando facultades extraordinarias al Juan Manuel Santos e incorporando el acuerdo Final a la Constitución Política, no es más que un premio a las Farc para que sus crímenes queden impunes y puedan legislar y gobernar el país.

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

Por lo tanto, el fast track es ilegitimo, este perdió su vigencia cuando el 2 de octubre ganó el no.

El Consejo de Estado Sección Quinta, con ponencia del consejero Carlos Enrique Moreno, el 3 de agosto de 2017, a través de providencia, resolvió la demanda de nulidad electoral interpuesta, William Efraín Calvachi Y David Narváez Gómez, quienes habían solicitado al Consejo de Estado la nulidad de las actas que fueron expedidas por cada una de las comisiones que declaró el “no” como ganador.

Así mismo, los ciudadanos solicitaron a la Presidencia y al Congreso fijar fecha para nuevo plebiscito y realizar nueva elección. En la demanda también se solicitó medidas cautelares para suspender los resultados del 2 de octubre de 2016.

En el fallo, el Consejo de Estado archivó la investigación que admitió en diciembre la Magistrada Lucy Jeannete Bermúdez, en contra de los resultados del plebiscito. De esta manera el fallo dejó en firme el triunfo del No en el sufragio, donde los colombianos rechazaron el acuerdo entre Juan Manuel Santos y Timochenco.

1. **Conexidad del acuerdo final**

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

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

Los límites a la función legislativa temporal del poder ejecutivo se ejercen por medio de control político (arts. 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”.

Limites materiales

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

90. La conexidad estricta, que también puede denominarse como un juicio de finalidad, refiere a la carga argumentativa para el Gobierno, consistente en demostrar que el desarrollo normativo contenidos en el decreto responde de manera precisa a un aspecto definido y concreto del Acuerdo. A juicio de la Sala esta limitación resulta crucial en términos de preservación del principio de separación de poderes. Como es bien sabido, las materias sobre las cuales versa el Acuerdo Final están vinculadas a diferentes aspectos relativos a (i) el desarrollo agrario integral; (ii) la participación en política, en particular de los integrantes de los grupos armados en armas; (iii) fin del conflicto armado;(iv) el problema de las drogas ilícitas; (v) los derechos de las víctimas; y (vi) la implementación, verificación y refrendación de los acuerdos. Por ende, en virtud de la amplitud de esas materias, una concepción genérica de la habilitación legislativa extraordinaria conllevaría irremediablemente 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 dichos contenidos. Por ende, se incumplirá esta condición cuando (i) la referencia que haga el Gobierno al Acuerdo no tenga un nivel de precisión, el reseñar a materias genéricas de este; o (ii) no exista un vínculo verificable entre esa materia precisa y los contenidos del decreto respectivo, de manera que la norma extraordinaria termine regulando asuntos diferentes a los del Acuerdo final, los cuales deben ser en toda circunstancia tramitados a través del procedimiento legislativo ordinario.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. **Estudio de artículos**

En el estudio encontraremos que no existe relación alguna del articulado con el acuerdo final, como se explicó en el literal anterior de la conexidad que debe hallarse entre estos.

Varios de los reparos presentados en el primer debate se fueron modificando y eliminando a través de la discusión, aunque ninguno de los artículos debe ser tramitado por la vía fast track, relacionaré algunos de ellos.

**ARTICULO 3 PAL.** El proyecto plantea modificar de manera sustancial el vigente artículo 108 constitucional. Propone entre las variaciones el reconocimiento de personería jurídica como movimiento político a organizaciones políticas que prueben tener una base de afiliados que represente al menos el 0.3% del censo electoral nacional. Es necesario tener claro que el censo electoral nacional corresponde a 35.501.580 de votantes, y el 0.3% equivale a la suma de 106.504,74 ciudadanos habilitados para votar. Entonces, aquí estamos frente a una reforma trascendental para el ejercicio de la actividad y la conformación de movimientos políticos, en razón a que se modifican seriamente las reglas de juego que a continuación se va a explicar por qué.

De acuerdo al Consejo de Estado en fallo: “*Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera Ponente Dra. Olga Inés Navarrete Barrero, Sentencia: marzo 17 de 2000, Referencia: Expediente 5291)” Partidos o Movimientos Políticos. Personería jurídica. Otorgamiento y perdida. Tanto el otorgamiento de la personería jurídica como su extinción, están precedidas de la verificación de un hecho objetivo, cuantitativo (50.000 firmas para acreditar la existencia del partido o movimiento; 50.000 votos en una elección) para mantener la personería, o de un hecho objetivo cualitativo, obtener representación en el Congreso[[2]](#footnote-2).*

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

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

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

Debemos tener clara la importancia social de los partidos políticos y tenerlos en una posición que exija requisitos serios para su reconocimiento y el mantenimiento de tal estatus; en palabras de la Corte Constitucional respecto a este tema – “*El reconocimiento que hace la Constitución es fruto de un examen realista de la sociedad contemporánea. Los partidos funcionalmente canalizan las demandas sociales, aunque son incapaces de procesarlas en su integridad y de servir siempre de instancia mediadora exclusiva entre los ciudadanos y el Estado. Los partidos surgen como organizaciones cuya mediación entre los ciudadanos y el poder político contribuye a consolidar y actualizar la democracia. Gracias a la legislación electoral y a la acción de los partidos, se logra periódicamente encauzar y dar cuerpo a la voluntad del pueblo*.” (Corte Constitucional, Sentencia C-089 de Marzo 3 de 1994) – La anterior referencia jurisprudencial con el propósito de representar la importancia que se le debe dar a la acción de los partidos políticos establecidos como tal.[[3]](#footnote-3)

Criterios por los cuales se debe archivar este artículo[[4]](#footnote-4):

* Fijar un umbral alto implica “…fijar barreras para que no cualquier partido o movimiento tenga acceso al poder, con el fin de dar estabilidad al sistema político y mejorar la gobernabilidad. Muchos países utilizan umbrales, que van entre el 0,6 por ciento en Holanda hasta el 10 por ciento en Turquía”[[5]](#footnote-5).
* Tener un umbral alto implica estabilidad para los partidos políticos, la sostenibilidad de la democracia. La representación en el Congreso debe ser real, cuando hay pocos representantes de un partido o es minoritario 1 o 2 o 3 curules lo que se genera es la falta de representatividad respecto de las ideas de ese partido y no se materializan en el Congreso importantes proyectos por falta de mayorías.
* Colombia no es el único país que pone esta condición para los partidos políticos. Argentina tiene un umbral del mismo porcentaje. En Chile, el tope mínimo de votos para que un partido mantenga su vida política es del 3,5 %. En Perú, el umbral es del 4,5 % y en Brasil es del 5, sólo por citar algunos casos[[6]](#footnote-6).
* Un tarjetón con miles de logos hace muy compleja la elección de un ciudadano, no sólo desde el punto de vista visual sino programático.
* El reconocimiento, las ideas políticas generalmente se consolidan en la sociedad con el paso del tiempo y con el reconocimiento de una persona o unas ideas a través de un grupo político, por tanto, improvisar con nuevos grupos o partidos lo único que genera es incertidumbre política para la ciudadanía y un mix en el Congreso que no termina representando ideas sino personas individuales.
* “El espíritu de las democracias es dar prioridad al interés de las mayorías, el bien común, algo que se dificulta con una proliferación de pequeñas colectividades con intereses dispersos. Y en Colombia el problema ha sido peor, pues varios partidos que desaparecieron por representar a unos pocos terminaron con sus miembros y fundadores en la cárcel por tener vínculos con grupos ilegales”[[7]](#footnote-7).
* Desde el punto de vista del control electoral, también se generan dificultades cuando hay un crecimiento de los grupos y partidos políticos, dado que la estructura electoral en Colombia es pequeña para los partidos que hay más aún cuando se amplíen las colectividades, 9 magistrados del Consejo Nacional Electoral no podrían vigilar y controlar una gran cantidad de grupos. Sería un escenario ideal para cometer delitos electorales con la altísima posibilidad de no ser sancionados o capturados por la imposibilidad de la estructura actual. Ampliarla sería una carga burocrática y presupuestal inadecuada.
* Se genera una pérdida clara del concepto de partido político, “la Constitución de 1991 abrió las compuertas a toda clase de organizaciones que en el fondo no eran partidos políticos de verdad, sino, en ocasiones, hasta empresas personales”[[8]](#footnote-8) con las limitaciones de un umbral alto se controla el tipo de organización política, que cumpla con todos los requisitos para su funcionamiento y sostenibilidad a largo plazo, con pequeños grupos se distorsiona el formato político y se facilita la delincuencia.
* “Ante la proliferación, después del 91 comenzó a hablarse de la necesidad de contener tal avalancha y el Congreso expidió sucesivas reformas políticas, como el umbral, la ley de bancadas, o el freno al transfuguismo. Y ello con la participación entusiasta de casi todos los actuales congresistas” incluyendo al Ministro Cristo quien era senador para la época”.

El objetivo propuesto por los congresistas que participaron de la reforma, era el de abogar por la reagrupación partidista y así favorecer la participación en la asignación de curules a tan sólo aquellos grupos y movimientos políticos que alcanzasen un amplio peso electoral, propiciando la organización del sistema de partidos y evitando que los denominados “partidos de garaje”.[[9]](#footnote-9)

* Por otro lado, otorga súper poderes políticos regionales a quienes cuentan con el capital y la financiación para afrontar las campañas, aumentando considerablemente agrupaciones políticas locales que potencialmente puedan convertirse en focos “descentralizados” de corrupción regional.
* Por último, si aumentan las organizaciones políticas con personería jurídica (gracias al umbral reducido del 0,3%) habrá impacto fiscal ya que aumentaría de manera considerable la asignación del presupuesto de funcionamiento de los partidos políticos.

**ARTICULO 8** **PAL.** Listas cerradas. Las listas cerradas son un paralelo de democracia participativa transparente que ayudaría a solidificar la estructura de unas elecciones que fortalecerían el sistema democrático.

Las listas abiertas contribuyen a la personalización de la política, y además contribuye al difícil control de las campañas. La Misión Electoral manifestó:

*“Se recomienda abandonar el uso del voto preferente en las listas y que los partidos presenten listas cerradas y bloqueadas. Tal como se señaló, la utilización del voto preferente –o listas abiertas- atentan contra la organización interna de los partidos*

*(…)*

*Las Listas cerradas y bloqueadas buscan generar una lógica de representación de proyectos colectivos en los que se fomenta a los electores. Para poder competir y diferenciarse unos de otros, las organizaciones políticas tendrán que recurrir a sus propias reputaciones, es decir, deberán desarrollar programas propuestas y mensajes de amplio alcance que sean atractivos y convincentes para los votantes. (…) Al mismo tiempo, se desencadenarían procesos internos para la selección de los miembros de la lista que, a su vez tendrán una campaña a nombre del partido con la expectativa de maximizar el número de votos que obtienen y, consecuentemente, el número de curules que puedan lograr.*

*(…)*

Pero el Gobierno Nacional, primero radicó esta reforma con premura sobre el tiempo a pocos meses de llevarse a acabo las próximas elecciones, y a través de un artículo transitorio pretende que la lista cerrada sea a partir del año 2022. No hay relación que radique un proyecto de Acto Legislativo por la vía rápida de Fast Track, para que los artículos entren vigencia a partir del año 2022. Se demanda coherencia si la lista cerrada se plantea debe entrar en vigencia a partir de las elecciones del año 2018 y no como está establecida en este artículo.

**ARTÍCULO 9 Y 12 PAL.** Otro de los aspectos que en el estudio del proyecto de Acto Legislativo genera rechazo, es el nuevo esquema tanto funcional como organizacional que se plantea proporcionar a lo que hoy se conoce como el Consejo Nacional Electoral, pretenden una modificación estructural de esta institución. Iniciando por el nombre que no genera nada de trasfondo, pero si un impacto fiscal al tener que cambiar el nombre, con el solo cambio de papelería y demás. Se amplía al doble el periodo de los miembros del Consejo y politiza las decanaturas de facultades de derecho, quienes postularan ante el Congreso de la República la terna.

Aunque este articulo ha tenido modificaciones, en cuanto antes era más agravante, sigue siendo un monstruo donde en lugar de fortalecer el Consejo Nacional Electoral actual dotándolo con herramientas para mejorar su funcionamiento, se acogen cambios que no aseguran una reforma estructural adecuada.

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

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

De esta forma, me permito poner a consideración de la Honorable Plenaria de Cámara de Representantes la siguiente:

**Proposición**

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

Cordialmente,

**ÁLVARO HERNÁN PRADA ARTUNDUAGA**

Representante a la Cámara por el Huila

1. http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16410301 [↑](#footnote-ref-1)
2. *Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera Ponente Dra. Olga Inés Navarrete Barrero, Sentencia: Marzo 17 de 2000, Referencia: Expediente 5291.* [↑](#footnote-ref-2)
3. Corte Constitucional, Sentencia C-089 de marzo 3 de 1994 [↑](#footnote-ref-3)
4. Ponencia Acto Legislativo 011\2017 María Fernanda Cabal [↑](#footnote-ref-4)
5. http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/6916-umbral-electoral-y-minorias-politicas.html [↑](#footnote-ref-5)
6. http://www.semana.com/nacion/elecciones-2014/articulo/mira-en-elecciones-al-congreso-quedo-colgando-de-un-hilo/380081-3 [↑](#footnote-ref-6)
7. http://www.semana.com/nacion/elecciones-2014/articulo/mira-en-elecciones-al-congreso-quedo-colgando-de-un-hilo/380081-3 [↑](#footnote-ref-7)
8. http://www.portafolio.co/opinion/alfonso-gomez-mendez/umbrales-curules-partidos-78002 [↑](#footnote-ref-8)
9. http://www.urosario.edu.co/cpg-ri/Investigacion-CEPI/documentos/papers/Estudio-Comparado-Barreras-Electorales-OPE/ [↑](#footnote-ref-9)