Bogotá, D. C., 26 de noviembre de 2018.

Doctor

[**SAMUEL ALEJANDRO HOYOS MEJÍA**](http://www.camara.gov.co/representantes/samuel-alejandro-hoyos-mejia)

**PRESIDENTE COMISIÓN PRIMERA**

Cámara de Representantes

Ciudad

**REFERENCIA** **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 248 DE 2018 CÁMARA - PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 08 DE 2018 SENADO, ACUMULADO PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 09 DE 2018 SENADO “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA UNA REFORMA POLÍTICA Y ELECTORAL.”**

Señor presidente,

En cumplimiento del honroso encargo conferido por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, someto a su consideración INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 248 DE 2018 CÁMARA - PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 08 DE 2018 SENADO, ACUMULADO PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 09 DE 2018 SENADO “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA UNA REFORMA POLÍTICA Y ELECTORAL.”

**ANTECEDENTES DEL PROYECTO**

El proyecto de Acto legislativo 008 de 2018 de los congresistas H.S. Juan Samy Merheg Marun, H.S. Laureano Augusto Acuña Díaz, H.S. Nora María García Burgos, H.S. Myriam Alicia Paredes Aguirre, H.R. Adriana Magali Matiz Vargas, H.R. Yamil Hernando Arana Padauí, H.R. Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán, H.R. Germán Alcides Blanco Álvarez, H.R. Miguel Angél Barreto Castillo, H.R. Buenaventura León León, H.R. Juan Carlos Rivera Peña, H.R. María Cristina Soto De Gómez, H.S. Nadia Georgete Blel Scaff, H.S. Miguel Ángel Barreto Castillo, H.S. Carlos Andrés Trujillo González, fue radicado el 22 de agosto del año en curso. El proyecto de Acto Legislativo No 140 de 2018 Cámara “Por el cual se unifican las elecciones nacionales y locales y se amplía el período de mandato” de autoría de los Honorables Congresistas: H.R. Jairo Humberto Cristo Correa, H.R. César Augusto Lorduy Maldonado, H.R. Alfredo Rafael Deluque Zuleta, H.R. Jorge Enrique Burgos Lugo, H.R. Jaime Rodríguez Contreras, H.R. Oscar Tulio Lizcano González, H.R. Julio César Triana Quintero, H.R .Alejandro Carlos Chacón Camargo, H.R. Harry Giovanny González García, H.R. Jennifer Kristin Arias Falla, H.R. Miguel Angél Barreto Castillo y H.R. José Daniel López Jiménez, fue radicado el 5 de septiembre del año en curso.

En la Comisión Primera del Senado se designó como ponentes a los HH.SS. Santiago Valencia González, Temístocles Ortega Narváez, Roy Barreras Montealegre, Esperanza Andrade de Osso, Julián Gallo Cubillos, Alexander López Maya, Carlos Guevara Villabón, Gustavo Petro Urrego, Luis Fernando Velasco Chaves, y Angélica Lozano Correa.

El día 3 de octubre fue aprobado en primer debate el proyecto de acto legislativo sujeto de estudio. El 29 de octubre fue aprobado también por la Plenaria del Senado de la República.

En la Comisión Primera de la Cámara de Representantes se designaron como ponentes a los HH.RR. Oscar Hernán Sánchez León, Oscar Leonardo Villamizar Meneses, Julio César Triana Quintero, Juan Carlos Wills Ospina, Jorge Enrique Burgos Lugo, Inti Raúl Asprilla Reyes, Luis Alberto Albán Urbano y Ángela María Robledo Gómez.

**CONTENIDO DEL PROYECTO**

Los proyectos radicados se presentaron para hacer las siguientes modificaciones al texto constitucional. En el caso de los Acto Legislativo 008 de 2018 Senado[[1]](#footnote-1) se presentaron las siguientes propuestas:

* Establecer que la edad para votar sea a partir de los 16 años.
* Establecer que el Estado concurrirá al funcionamiento de las organizaciones políticas con personería jurídica, eliminando la referencia expresa actualmente establecida en la Constitución en el sentido del financiamiento político y electoral.
* Establecer que las campañas de elección popular de cargos y corporaciones públicas tendrán financiación preponderantemente estatal, estableciendo los mecanismos para dicha financiación y fijando las reglas para la distribución de anticipos.
* Así mismo, establecer la prohibición de entrega de dadivas, regalos o transporte a los electores por parte de las organizaciones políticas.
* Establecer la obligación estatal de garantizar el funcionamiento del servicio público de transporte.
* Establecer que la ley podrá limitar el monto total de los gastos de campaña y de las contribuciones privadas.
* Establecer la obligación de rendición de cuentas a los particulares que hagan contribuciones de cualquier naturaleza a las organizaciones políticas.
* Establecer que el reemplazo de quien pierda la investidura por violación de los topes máximos, se realizará por un nuevo escrutinio descontando los votos del candidato o lista de candidatos sancionada.
* Señalar que la ley determinará la responsabilidad penal de los representantes legales de las organizaciones políticas y los directivos de las campañas por la violación de estas disposiciones.
* Establecer que las consultas internas se regirán por las normas de financiamiento de las elecciones populares y fijar un incremento para el financiamiento del funcionamiento de los partidos políticos.
* Eliminar el voto preferente.
* Establecer la observancia de los principios de paridad, alternancia y universalidad.

Por otro lado, el Proyecto de Acto Legislativo[[2]](#footnote-2) propuso:

* Establecer que en las elecciones primarias y consultas populares de los partidos se deben aplicar las mismas normas que rigen para las elecciones ordinarias.
* Establecer que para las consultas internas se aplicarán las disposiciones estatutarias propias de los partidos.
* Señalar que el resultado de las elecciones primarias y de las consultas será obligatorio.
* Ampliar los mecanismos de democracia interna contemplados en el artículo 262 de la Constitución, haciendo referencia a las consultas populares previstas en el artículo 107 de la Constitución.
* Establecer la obligación de fusionarse para los partidos y movimientos políticos que se presenten en coalición para las elecciones de Congreso de la República.
* Establecer que el Consejo Nacional Electoral tendrá autonomía técnica, administrativa, financiera y presupuestal.

**CONSIDERACIONES DEL PROYECTO**

En el contexto que atraviesa Colombia, la erradicación de las causas estructurales que dieron lugar al conflicto armado se convierte en una condición imperativa para construir una paz estable y duradera.[[3]](#footnote-3) El actual diseño político y electoral colombiano se ha convertido en una estructura que no garantiza el fortalecimiento de la democracia, en donde la corrupción y las dinámicas excluyentes en el poder no permiten la consolidación de un modelo realmente pluralista y democrático.

Por esta razón, una reforma política debe atender de debida forma a los distintos problemas que tiene actualmente el Estado colombiano, y así corregir un sistema electoral que carece de legitimidad, cuya estructura no permite un verdadero control, ni mucho menos es garantía para los diversos sectores políticos; y de igual forma, tratar juiciosamente sobre la financiación privada, que tiene un efecto adverso para los partidos minoritarios o de oposición.

De esta forma una reforma política estructural debe basarse en los siguientes puntos:

1. **Garantías a la participación política y ampliación de la democracia**

En el marco de un Estado democrático y pluralista no sólo basta con hablar de garantías, sino que estas deben ser materializadas. De esta forma, es necesario hacer ajuste a la Constitución para que efectivamente sean asegurados los derechos a la participación de todos los partidos políticos, indistintamente de la filiación política.

Según la Corte Constitucional los derechos políticos son “*instrumentos ciudadanos para incidir en la estructura y el proceso político facilitando la consolidación de una democracia participativa. De esta manera, el ciudadano tiene derecho no solo a conformar el poder (democracia representativa), sino también a ejercerlo y controlarlo, esto es, está llamado a hacer parte de la toma de decisiones en asuntos públicos (democracia participativa), indispensable para la efectividad de la democracia constitucional”*.[[4]](#footnote-4) De modo que ampliar las garantías para participación ciudadana, no sólo en el ejercicio del voto, sino en el control y participación en las decisiones, resulta en una materialización del Estado Social de Derecho y en la concepción de la democracia participativa.

Sin embargo, el sistema electoral colombiano adolece de una fuerte corrupción y de ausencia de garantías reales para la oposición; las reformas que se han hecho sólo han tenido el propósito de continuar el favorecimiento a los partidos tradicionales; y asimismo, no se ha satisfecho la necesidad de implementar un método de elección más seguro y confiable, como lo es el voto electrónico, desconociendo la Ley 892 de 2004 y la Ley 1475 del 2011, esto es, omitiendo un deber legal por parte del Gobierno Nacional y la Organización Electoral.

1. **Promoción de la participación de los jóvenes en la política**

En el marco de la democracia participativa, los y las jóvenes cobran cada vez más importancia. No puede negarse, más aún limitarse, la capacidad de incidencia que deben tener ellos y ellas dentro de la consolidación de un modelo democrático. Por tal razón, ampliar el margen de participación para quienes son jóvenes resulta en una necesidad en la formación ciudadana y en la garantía de respetar sus derechos a la participación, la capacidad de decir, y por qué no, la posibilidad de elegir y ser elegido.

Efectivamente, las nuevas ciudadanías implican reconocer que cada día hay más sectores sociales, culturales y políticos que buscan ser reconocidos. Pero este reconocimiento no debe ser meramente formal, hay que abrir la posibilidad para que verdaderamente, desde la pluralidad, se puedan construir espacios de convergencia, discusión y consensos que no solamente los y las jóvenes cada día reclaman, sino que encuentran defensa en que han ido demostrando que el factor de la edad no implica necesariamente una condición acertada para simplemente desconocer las distintas visiones de país que tienen.

Con todo, es necesario avanzar de forma decida en las garantías para la participación de quienes hoy son jóvenes, con lo cual se consolida la apropiación de lo público y se converge en el reconocimiento democrático.

1. **Mayores garantías a la participación de las mujeres en la política**

El sistema político colombiano ha venido dando pasos lentos para el reconocimiento de los derechos efectivos de las mujeres en la participación política, manteniendo pautas que no le permiten acceder a espacios de decisión del Estado. A pesar de que se ha avanzado de cierta forma con la fórmula de cuota representativa de las mujeres en las listas a corporaciones públicas, aún no se ha reconocido la paridad en las mismas, lo cual resulta en deuda histórica.

En el Acuerdo de Paz, en el punto 2, se ha señalado que *“las mujeres enfrentan mayores barreras sociales e institucionales para el ejercicio de la participación política como consecuencia de profundas discriminaciones y desigualdades, así como de condiciones estructurales de exclusión y subordinación, lo que genera mayores retos para garantizar su derecho a la participación, enfrentar y transformar estas condiciones históricas implica desarrollar medidas afirmativas que garanticen la participación de las mujeres en los diferentes espacios de representación política y social.”*

Una verdadera reforma política debe atender el problema de la exclusión de la mujer y brindar plenas garantías para que ella pueda hacer parte, de igual forma que los hombres, en los espacios de decisión. Por lo cual debe abrirse paso la idea de la paridad y la alternancia en las listas cerradas que presenten los Partidos Políticos.

1. **Transparencia en el ejercicio de la política**

Como fue señalado en el Proyecto de Reforma Política presentada en esta legislatura por la Bancada Alternativa, el sistema electoral actual cuenta con vacíos estructurales principalmente en tres frentes: (1) las fuentes de ingresos, (2) los gastos y (3) los controles y sanciones.

En primer lugar, tal como lo ha expresado la organización Transparencia por Colombia (2016), es recurrente encontrar una brecha entre las cifras oficialmente reportadas y los gastos reales de las campañas políticas. En algunos casos esta diferencia en el gasto proviene de rentas ilegales como el narcotráfico y el contrabando, o de la desviación indebida de recursos públicos. Ciertamente, estas manifestaciones de corrupción han afectado negativamente el ejercicio democrático y la confianza de la sociedad civil en el Estado, además de ir en contravía de derecho a elegir y ser elegido.

La estructura del sistema electoral es proclive a que recursos ilícitos e intereses particulares se filtren en las campañas, pues no hay controles efectivos para rastrear los aportes privados, especialmente si los dineros provienen del patrimonio de los mismos candidatos o sus familiares. La información sobre el origen de los recursos de los candidatos no es pública, además no hay un procedimiento para cruzar estos aportes con otras fuentes de información como las declaraciones de renta o de intereses privados de los aspirantes y sus familiares. Lo anterior se ve agravado, dado que la entrega de los aportes en repetidas ocasiones se realiza en efectivo, lo que impide que se registre en el sistema bancario y sea más difícil rastrear su origen.

Por otro lado, saber de dónde provienen las donaciones de personas naturales es una tarea complicada, pues, como está diseñado el sistema, puede conocerse el nombre del donante y el monto que aporta, pero es menos recurrente la tarea de buscar si estas personas tienen la capacidad financiera para donar la cantidad reportada. Si bien idealmente todas las campañas deberían revisar el origen de las donaciones, en la realidad este ejercicio no se lleva a cabo e incluso los candidatos suelen manifestar dificultades para abrir las cuentas de campaña. Dicho comportamiento actualmente no es comúnmente sancionado por las autoridades competentes.

Así mismo, la Misión Electoral Especial señaló en su informe cinco principales problemáticas en el tema de financiación de las campañas electorales:

(i)Financiación pública vía anticipos es mínima y el proceso para acceder a los recursos estatales (tanto anticipos como reposición de votos) es demasiado complejo y poco eficiente, (ii) desconocimiento del costo real de las campañas políticas, (iii) excesiva dependencia de los recursos de origen privado, (iv) falta de claridad y de sanciones en el proceso de rendición de cuentas de las campañas, (v) débiles controles y sanciones para candidatos y organizaciones políticas por violación de reglas de financiación y publicidad.[[5]](#footnote-5)

1. **Reforma de la Organización Electoral**

Ninguna de las distintas modificaciones a las Constitución que se han hecho en materia electoral ha logrado resolver de fondo la crisis que tiene el sistema electoral. De los diversos problemas que tiene la organización electoral se destacan los siguientes:

1. Elección del Consejo Nacional Electoral.
2. Deficiencia en el vigilancia y control en las elecciones.

Respecto al primer punto es claro identificar que el hecho de que sea el Congreso quien elija a los miembros del Consejo Nacional Electoral (CNE) resulta en un problema grave. Que los partidos políticos mayoritarios elijan a sus miembros para hacer vigilancia de las elecciones y de los candidatos es un despropósito pues no brinda garantía alguna de imparcialidad. Es por ello que existe una necesidad imperiosa de que la elección del CNE se haga de una forma distinta que, al hacerlo verdaderamente independiente, fortalezca las garantías para los procesos electorales.

En esa línea, como fue mencionado en la ponencia de archivo en la Plenaria del Senado de la República del Proyecto bajo estudio, “en Latinoamérica existe una preferencia por los órganos electorales de rango constitucional autónomo, tal como se referencia en la siguiente tabla:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **País** | **Organismos Electorales** | **Número miembros** | **Nominación** |
| Argentina | Cámara Nacional Electoral | 3 | Presidente en acuerdo con Senado |
| Dirección Nacional de Elecciones | 1 | Ministerio Interior |
| Bolivia | Corte Nacional Electoral | 5 | Presidente : 1  Congreso: 4 |
| Brasil | Tribunal Superior Electoral | 7 | Supremo Tribunal Federal (3)  Tribunal Justicia (2)  Presidente (2) |
| Chile | Tribunal Calificador Elecciones | 5 | Corte Suprema |
| Servicio Electoral | 5 | Presidente  Consejo Directivo |
| Colombia | Consejo Nacional Electoral | 9 | Congreso de la República en proporción a la representación de los partidos |
| Registraduría Nacional Estado Civil | 1 | Presidentes Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado |
| Costa Rica | Tribunal Supremo de Elecciones | 3 magistrados y 6 suplentes | Corte Suprema de Justicia por mayoría calificada de 2/3 partes |
| Ecuador | Consejo Nacional Electoral | 5 | Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, mediante concurso público |
| Tribunal Contencioso Electoral | 5 |
| Méjico | Instituto Nacional Electoral | 9 | 2/3 partes Cámara de Diputados a propuesta grupos parlamentarios |
| Tribunal Electoral del Poder Judicial | 7 | Cámara de Senadores a propuesta del Pleno Suprema Corte |
| Nicaragua | Consejo Supremo Electoral | 7 | Asamblea Nacional |
| Paraguay | Tribunal Superior de Justicia Electoral | 3 | Suprema Corte de Justicia a propuesta Consejo de la Magistratura |
| Perú | Oficina Nacional de Procesos Electorales | 1 | Consejo Nacional Magistratura |
| Jurado Nacional de Elecciones | 5 | Cada uno elegido Corte Suprema, Junta Fiscales Supremos, Colegio Abogados Lima, decanos Facultades Derecho Universidades Públicas y Decanos Facultades de Derecho Universidades Privadas |
| Rep. Dominicana | Junta Central Electoral | 5 | Senado votos 2/3 partes |
| Tribunal Superior Electoral |  | Consejo Nacional Magistratura |
| Uruguay | Corte Electoral | 7-9 | Mayoría Asamblea Nacional |
| Venezuela | Consejo Nacional Electoral | 5 | Asamblea Nacional a propuesta de diversos sectores |

1. **Partidos políticos y participación ciudadana**

El fortalecimiento de los partidos políticos resulta en una condición necesaria para fortalecer el mismo sistema democrático colombiano y en una garantía en ultimas para la participación de los ciudadanos y ciudadanas a través de ellos. Sin embargo, no sólo se deben fortalecer económicamente en igualdad de condiciones, sino que además deben fortalecerse sus plataformas ideológicas que eviten prorrogar conductas clientelistas y desvinculadas de la responsabilidad propia del Partido Político.

Por lo anterior resulta imperativo, por un lado, plantear una reforma a la financiación de los Partidos, en donde se prohíba los aportes privados y donde sea el Estado quien asuma plenamente la financiación de los mismos; evitando la distorsión que se genera por las desproporcionadas sumas de dinero que son empleadas en campañas políticas, que en ocasiones se ven relacionadas con hechos de corrupción o delitos electorales. Con esto se estaría dando una verdadera condición de igualdad a los partidos.

Por otro lado, una propuesta de listas cerradas para corporaciones públicas con mecanismos de elección interna para determinar quiénes y en qué orden las conformarían, evitaría que se votara solamente por personas en concreto, sino por un proyecto político. Esto, en garantía de paridad y alternancia de género, se podría convertir en una media que fortalecería la representatividad de los ciudadanos en las corporaciones públicas y de los partidos políticos.

La mayoría de las presentes observaciones que son necesarias en una reforma integral, así como otras que resultarían convenientes y que no se han mencionado en esta ponencia, no son abordadas por el presente Proyecto de Acto Legislativo; conque éste no resuelve los problemas estructurales del sistema democrático colombiano, al no abordar integralmente el problema de clientelismo, corrupción y falta de garantías, y por ello resulta insuficiente.

**PROPOSICIÓN**

Por las razones expuestas, proponemos a la Honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes, **DAR ARCHIVO** al PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 248 DE 2018 CÁMARA - PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 08 DE 2018 SENADO, ACUMULADO PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 09 DE 2018 SENADO “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA UNA REFORMA POLÍTICA Y ELECTORAL.”

Cordialmente

**Inti Raúl Asprilla Reyes Ángela María Robledo Gómez**

**Ponente Ponente**

1. GACETA CONGRESO. Ponencia H.S. Alexander López Maya. Gaceta 759 de 2018 [↑](#footnote-ref-1)
2. Ibid. [↑](#footnote-ref-2)
3. GACETA CONGRESO. PAL 019 DE 2019. Gaceta 652 de 2018. [↑](#footnote-ref-3)
4. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-027 de 2018. Referencia: expediente RPZ-006.Magistrado Ponente: JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS [↑](#footnote-ref-4)
5. GACETA CONGRESO. PAL 019 DE 2019. Gaceta 652 de 2018. [↑](#footnote-ref-5)