



Bogotá, D. C., 10 de diciembre de 2018.

Doctor
ALEJANDRO CARLOS CHACÓN
Presidente
Cámara de Representantes
Ciudad

REFERENCIA: INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA SEGUNDO DEBATE EN 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 SEGUNDO DEBATE EN 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.”**

I. 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 Ángel 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 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

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Cra. 7^a No. 8-68
Bogotá, D.C. - Colombia

Rodríguez Contreras, H.R. Oscar Tulio Lizcano González, H.R. Julio César Triana Quintero, H.R. Alejandro Carlos Chacón Camargo, H.R. Harry Giovanni González García, H.R. Jennifer Kristin Arias Falla, H.R. Miguel Ángel 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.

El 27, 28 y 29 de noviembre de 2018 la Comisión Primera de la Cámara de Representantes aprobó en primer debate el texto del proyecto de Acto Legislativo con las modificaciones que se discutieron en dichas sesiones.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO ORIGINAL

Los proyectos radicados se presentaron para hacer las siguientes modificaciones al texto constitucional. En el caso de los Acto Legislativo 008 de 2018 Senado¹ 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 dadas, 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 toques 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 registrarán 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.

¹ GACETA CONGRESO. Ponencia H.S. Alexander López Maya. Gaceta 759 de 2018

- Establecer la observancia de los principios de paridad, alternancia y universalidad.

Por otro lado, el Proyecto de Acto Legislativo² 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.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA

Conforme a las discusiones sostenidas al interior de la Comisión Primera de la Cámara, surgieron las siguientes modificaciones al articulado presentado:

- En el tema de la financiación de las campañas políticas se estableció que se financiarán en un 100% con recursos públicos, cambiando el término “preponderante” ubicado en este artículo.
- Se determinó que cada departamento tendrá la representación de un Senador o Senadora, este elemento ha sido conocido como el Senado Regional.
- El Gobierno Nacional estará obligado, dentro de los siguientes seis (6) meses a la promulgación del Acto Legislativo, a presentar una ley estatutaria que regule y desarrolle los mecanismos internos de participación en los partidos políticos, así como su financiación y el acceso a los medios para dichos fines.
- Las personas que pertenecen a una corporación pública y tengan aspiraciones de presentarse a elecciones por un partido político o un movimiento político tendrán que renunciar mínimo dos años antes del primer día de la inscripción a las elecciones.
- La inversión de iniciativa del Congreso se podrá solicitar en proyectos que tengan el aval del Departamento Nacional de Planeación y además dichos proyectos podrán ser priorizados en los planes de desarrollo departamental, distritales o municipales. Frente a los mismos los congresistas deben hacer públicas las gestiones de inversión que realicen.
- Para las elecciones del año 2019 todas las circunscripciones y listas para los cuerpos colegiados de elección popular deberán estar conformadas de manera paritaria e intercalada entre hombre y mujer.

IV. CONSIDERACIONES DEL PROYECTO

La reforma política ha sido la oportunidad de discutir los problemas que tiene el actual diseño político y electoral que impide garantizar el fortalecimiento de la democracia y permite que se continúe con las prácticas clientelistas y excluyentes en las diferentes elecciones populares. La apertura de esta discusión llevó a que tanto en Cámara como en Senado se hicieran escuchar las voces disidentes frente a una reforma que a todas luces no ataca los

² Ibid.

puntos fundamentales y deja a la deriva los temas que deben ser cambiados si lo que se busca es fortalecer la democracia en nuestro país.

A pesar de los cambios realizados en la Comisión Primera de Cámara durante el primer debate de la Reforma, en donde lograron incluirse aspectos fundamentales como: i) la financiación ciento por ciento pública de las campañas y ii) las listas paritarias para las elecciones del 2019, aspectos que logran darle un poco de forma al proyecto; se advierte que no resultan suficientes para adelantar un segundo debate conforme se propone en el texto. De manera que, éste sigue sin contar con los aspectos suficientes para ser denominado reforma política; especialmente, por dejar de lado los siguientes puntos:

1. La modernización del sistema electoral

La modernización del sistema electoral es una deuda que en esta Reforma no logra saldarse, a pesar de lo establecido por la Ley 892 de 2004, a saber:

Artículo 1º: Establézcase el mecanismo electrónico de votación e inscripción para los ciudadanos colombianos. Para tales efectos, la Organización Electoral diseñará y señalará los mecanismos necesarios para que el voto electrónico se realice con la misma eficacia para los invidentes, discapacitados o cualquier otro ciudadano con impedimentos físicos.

Parágrafo 1: Se entenderá por mecanismo de votación electrónico aquel que sustituye las tarjetas electorales, por terminales electrónicos, que permitan identificar con claridad y precisión, en condiciones iguales a todos los partidos y movimientos políticos y a sus candidatos

Sobre lo cual la Ley 1475 de 2011 observa:

“ARTÍCULO 39. IMPLEMENTACIÓN. Con el fin de garantizar agilidad y transparencia en las votaciones, la organización electoral implementará el voto electrónico. El sistema que se adopte deberá permitir la identificación del elector con la cédula vigente o mediante la utilización de medios tecnológicos y/o sistemas de identificación biométricos, que permitan la plena identificación del elector. La identificación del elector, en todo caso, podrá ser independiente de la utilización de mecanismos de votación electrónica, y su implementación no constituye prerrequisito o condición para la puesta en práctica de tales mecanismos de votación.

La Registraduría Nacional del Estado Civil estipulará en los contratos que se celebren para la implementación del voto electrónico, la propiedad de la Nación de los programas que se diseñen en desarrollo de su objeto y/o los derechos de uso de los programas fuente de los que se adquieran, así como la propiedad de todos los datos que se vinculen a la correspondiente base de datos.

El gobierno priorizará a través de los mecanismos presupuestales que corresponda la destinación de los recursos necesarios para el cumplimiento del presente artículo.

Además de las mencionadas normas la necesidad de actualizar el sistema electoral va de la mano del fortalecimiento de la democracia, atendiendo a los cambios que se están generando en el mundo y en cómo la modernización del sistema electoral permitiría llegar a otro tipo de sectores donde la participación no ha sido muy alta. Este aspecto lo han explicado expertos en otras latitudes:

“La actividad política tiene en estos momentos déficits importantes de seducción de sectores importantes de la población (...) Entiendo que no tiene sentido y que sería contrario para la política el hecho de mantenerse fuerte en unas tradiciones, por más ritualizadas que sean, como es ir al colegio electoral y votar- que estoy de acuerdo que tiene un valor ritual importante-, y no adoptar mecanismos que la sociedad está adoptando de manera creciente en multitud de otras actividades- comerciales, culturales, lúdicas, informativas, educativas...-La política, los comportamientos y las formas de participación política deben evolucionar igual que evolucionan otros tipos de comportamientos de la sociedad”³

En suma, en la ponencia presentada no se toca ningún punto atinente a la modernización de un sistema que por arcaico está dejando de lado la participación de un gran número de personas que podrían contar con la posibilidad de votar en cada elección aportando legitimidad a las mismas.

2. Financiación y transparencia de las campañas políticas

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.

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; teniéndose que en algunos casos esta diferencia proviene de rentas ilegales como el narcotráfico y el contrabando, o de la desviación indebida de recursos públicos. Estas manifestaciones de corrupción, además de ir en contravía de derecho a elegir y ser elegido, han afectado negativamente el ejercicio democrático y la confianza de la sociedad civil en el Estado.

Sobre el financiamiento de las campañas y los elementos que deben tenerse en cuenta para conseguir mayor claridad en el uso de dichos recursos Transparencia por Colombia ha afirmado:

*“Según un análisis de Transparencia por Colombia, este año en las elecciones legislativas los **anticipos** correspondieron tan sólo a un **6.18% del total de ingreso**, además de haber sido destinados en su mayoría a apoyar las candidaturas al Senado (\$12.980 millones para Senado y \$2.638 millones para Cámara). Asimismo, en las elecciones territoriales de 2015, los anticipos se destinaron en su mayoría a apoyar las campañas a Gobernaciones y Alcaldías de ciudades capitales. Para lograr equidad en la financiación estatal y disminuir los riesgos de acudir al financiamiento ilegal, es necesario garantizar que estos recursos lleguen en igualdad de condiciones a todos los candidatos.*

Para este fin es urgente que dentro de la reforma política al sistema político se establezcan:

- *Procedimientos para que las campañas accedan a los recursos estatales oportunamente, asegurando criterios de equidad en la distribución.*
- *Procesos claros de solicitud, aprobación y entrega de los anticipos.*
- *Procedimientos para determinar el costo real de las campañas políticas.*
- *Fortalecer mecanismos de monitoreo a la forma como se usan los recursos, más cuando son preponderantemente públicos.*
- *Incrementar la rendición de cuentas de los aportes privados que entran a las campañas.*

³ Sánchez, Jordi. *La votación electrónica: un debate necesario*. Barcelona: Fundación Jaume Bofill, p. 27.

“Es importante mantener el criterio de financiación preponderantemente estatal, sin embargo, en la ley debe quedar claro que el acceso a estos fondos será equitativo y oportuno, algo que no se ha logrado hasta el momento y lo más importante, asegurar que los candidatos reporten cuentas en tiempo real a través del portal Cuentas Claras para hacer seguimiento al origen, monto y destinación de estos recursos y si hay o no violación de topes”. Afirma Andrés Hernández, Director Ejecutivo de Transparencia por Colombia.”⁴

Estas recomendaciones no se encuentran dentro de y no son consideradas por el texto de la ponencia, a pesar de dar a conocer los puntos que debía contener la reforma para adelantar un financiamiento adecuado. En la discusión en la Comisión Primera sobre dicho punto se logró cambiar el término “preponderantemente pública” en cuanto a la financiación por cien por ciento pública; sin embargo, no existen precisiones frente a qué elementos se financiarán.

En el mismo sentido, la Misión Electoral ha sido insistido en las 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

Las advertencias sobre la inoperancia de las normas con respecto a topes y transparencia de elecciones han sido hechas de forma recurrente. Un ejemplo es la efectuada en el 2017, entonces informó la prensa:

“El sistema de financiación de los procesos electorales está diseñado para que no haya transparencia. Para el Gobierno, los partidos, los académicos y la Misión Electoral Especial (MEE) es verdad sabida que los topes solo existen en el papel, que no hay controles, y que el aporte del Estado es insuficiente.

El ministro del Interior, Juan Fernando Cristo, le dijo a EL COLOMBIANO que el sistema de financiación de campañas no funciona, y que si después de las denuncias sobre Odebrecht, por ejemplo, no hay cambios estructurales, se repetirá la misma historia en las próximas elecciones.”⁶

Ante éstas la reforma política debería adoptar medidas adecuadas, de forma que se impida que se sigan produciendo los hechos problemáticos notados y con ello se haga frente a los casos de corrupción presentados en las campañas políticas, de los cuales el caso Odebrecht es uno de los más grandes y recientes. No obstante, en lo concerniente la presente no ofrece salida alguna.

A este respecto dos propuestas que deben tenerse en cuenta en una verdadera reforma política son: los cálculos debidos de los topes de las campañas y la garantía de transporte el día de las elecciones. De un lado, la implementación de un sistema técnico que permita determinar cuánto dinero se invierte en campañas políticas ayudaría además a la adopción de la inversión pública, sin dicho cálculo no podría determinarse los costos que tendría la medida. De otro lado, a pesar de que el transporte el día de las elecciones ha sido tenido en cuenta en

⁴ Transparencia por Colombia. *¿La Reforma Política es una Medida Anticorrupción?*. <http://transparenciacolombia.org.co/reforma-politica-anticorrupcion/>. 10/12/18

⁵ GACETA CONGRESO. PAL 019 DE 2019. Gaceta 652 de 2018.

⁶ Sánchez, Óscar Andrés. *Transparencia en campaña, ¿un imposible?* <http://www.elcolombiano.com/colombia/politica/transparencia-en-campana-un-imposible-CH6393501>. 9/12/18

las propuestas, lo cual por prohibir que dichas movilizaciones sean costeadas por partidos políticos o candidatos va en la línea de la lucha contra la corrupción; sin embargo, por no incluir una medida que permita la movilización de la ciudadanía en zonas de difícil acceso viola el derecho a la participación de los mismos, de manera que debe pensarse en una medida aplicable en todas las zonas, financiando el transporte el día de las elecciones con el fin de garantizar una mayor participación en las elecciones.

3. 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 no brinda garantía alguna de imparcialidad. Es por ello que existe una necesidad imperiosa de que la elección del CNE se haga de un modo verdaderamente independiente que 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

PROPOSICIÓN

Por las razones expuestas, propongo a la Honorable 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.”

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Cra. 7ª No. 8-68
Bogotá, D.C. - Colombia

Cordialmente

Inti Raúl Asprilla Reyes
Ponente

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Cra. 7^a No. 8-68
Bogotá, D.C. - Colombia