



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1640

Bogotá, D. C., martes, 13 de diciembre de 2022

EDICIÓN DE 13 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 23 DE 2022 SENADO.

por el cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política, se adopta una reforma política y se crea el Sistema Mixto Electoral para Cámara de Representantes, asambleas departamentales y concejos municipales y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 12 de diciembre de 2022



Respetado
FABIO AMÍN SALEME
Presidente
Comisión Primera Constitucional
Senado de la República
Ciudad

REF: Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo No. 023 de 2022 Senado. *“Por el cual se modifican algunos artículos de la constitución política, se adopta una reforma política y se crea el sistema mixto electoral para cámara de representantes, asambleas departamentales y concejos municipales y se dictan otras disposiciones”*

Respetado presidente,

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 174, 175 y 176 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva como ponente, presento el informe de ponencia para primer debate en Senado al Proyecto de Acto Legislativo No. 023 de 2022 Senado. *“Por el cual se modifican algunos artículos de la constitución política, se adopta una reforma política y se crea el sistema mixto electoral para cámara de representantes, asambleas departamentales y concejos municipales y se dictan otras disposiciones”*

Cordialmente,

ARIEL ÁVILA
Senador de la República

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 023 DE 2022 SENADO. “POR EL CUAL SE MODIFICAN ALGUNOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, SE ADOPTA UNA REFORMA POLÍTICA Y SE CREA EL SISTEMA MIXTO ELECTORAL PARA CÁMARA DE REPRESENTANTES, ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES Y CONCEJOS MUNICIPALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

I. TRÁMITE DEL PROYECTO.

El Proyecto de Acto Legislativo No. 023 de 2022 Senado fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República por parte de los congresistas H.S: Angelica Lozano Correa. H.S: Humberto De La Calle Lombana. H.S: Ariel Ávila. H.S: Jairo Castellanos. H.S: Jonathan Pulido Hernandez. H.R: Katherine Miranda. H.R: Wilder Iberson Escobar Ortiz. H.R: Juan Carlos Lozada Vargas. H.R: Julia Miranda Londoño. H.R: Catherine Juvinao Clavijo. H.R: Elkin Rodolfo Ospina Ospina. H.R: Olga Lucia Velasquez y publicado mediante Gaceta 1078 de 2022.

La Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República a través de la Resolución MD-13 designó como ponente del Proyecto al senador Ariel Ávila.

II. OBJETO DEL PROYECTO

Este proyecto de acto legislativo es el resultado de una profunda discusión que ha sido encabezada y permanentemente actualizada por el exsenador John Sudarsky Rosenbaum y la Corporación para el Control Social – CONTRIAL – para la estructuración de un modelo de sistema electoral que permita generar una relación más estrecha entre los miembros del Congreso de la República y la comunidad, hacer más efectivos los mecanismos de rendición de cuentas del elegido frente a la ciudadanía, entre otros puntos.

Sumado a lo anterior, esta iniciativa acoge varias de las recomendaciones de la Reforma Política y Electoral entregada por la Misión Electoral Especial (MEE), la comisión constituida por el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera del año 2016.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de acto legislativo contempla tres (3) artículos, los cuales se centran en la modificación de los artículos 176, 263 y la creación del artículo 273A de la Constitución Política.

Las modificaciones se consideran pertinentes toda vez que, si bien la propuesta de un sistema electoral mixto se ha presentado en varias oportunidades en el legislativo. En el período 2010 – 2014 fue radicado en tres ocasiones por John Sudarsky, senador de Alianza Verde, pero fueron archivados por falta de trámite; teniendo en cuenta que en el reciente debate electoral, la corrupción y el clientelismo fueron un tema central, cada campaña planteó diferentes enfoques para combatirlos.

Sin embargo, el hecho contundente es que las instituciones con la responsabilidad de integrar la sociedad a la política y el control social no solo no ejercen su función, sino que son vistas por la ciudadanía como capturadas y como fuente principal de tales males.

IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

1. Contexto del problema

La evidencia a nivel comparativo muestra que las dos ramas del congreso, Cámara y Senado, así como la de los partidos políticos, cuentan con la menor confianza de la ciudadanía, con los niveles más bajos en comparaciones mundiales.

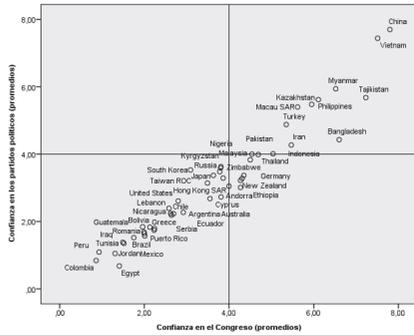


Figura 1. Confianza en las instituciones políticas (congreso y partidos políticos) / Comparación internacional WVS séptima ola (Sudarsky y García-Díaz, 2020)

Estas confianzas han venido disminuyendo de forma precipitada, con una caída del 71% en 20 años según se mide con el Barómetro del Capital Social (BARCAS) (Sudarsky y García-Díaz, 2020)¹

Dentro de las muchas razones para explicar el anterior fenómeno, unas se centran en la naturaleza del sistema electoral, en particular el sistema de listas cerradas/voto preferente con las que se eligen estas dos cámaras, así como asambleas departamentales, concejos municipales y juntas

¹ Comparando los datos de Colombia, obtenidos en las mediciones de Capital Social, con los de otros países incluidos en la medición realizada por la Encuesta Mundial de Valores (EMV), Colombia, entre 1997 y 2005, siguiendo la tendencia mundial, registró una caída de la confianza en los partidos, pero también una pérdida mayor en membresía a estos grupos. Entre 2005 y 2011 Colombia sigue registrando pérdidas importantes tanto en confianza como en membresía, de tal manera que, en el contexto internacional para el 2011, se ubicó como uno de los países con la más baja membresía y confianza en los partidos políticos.

administradoras locales (Jales). Este sistema, introducido en la reforma electoral del 2003, junto con la cifra repartidora y el umbral para los partidos, y efectivamente utilizada en el 2006, no logró escoger de forma definitiva entre, por un lado, la lista cerrada, bloqueada y ordenada y por el otro, el voto preferente que permitía “la integración de la política regional al proceso electoral”. Para poder expresar tal propuesta en el tarjetón, este se convirtió en uno donde no se identifica con nombre y foto a los candidatos. Allí, estos se identificaban con el color de su partido y un número. Para el candidato le resultaba difícil tener que concentrar sus esfuerzos de comunicación en posicionar tal número y no en sus propuestas programáticas. Igualmente, los ciudadanos no podían identificar por quién estaban votando y mucho menos quien era el representante a quien, eventualmente, llamar a cuentas.

Además, el alto porcentaje de votos nulos y no marcados evidencian la complejidad del tarjetón electoral. En las últimas elecciones legislativas (13 de marzo de 2022), para la Cámara de Representantes, según los datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el 4,8% fueron votos nulos (841.639 votos) y el 2% votos no marcados (358.433 votos), lo que suman un 6.8 % de los votos depositados (1.200.000 votos)

En las mediciones con el BARCAS, llevadas a cabo en 1997, 2005, 2011 y 2017, donde se medía la fortaleza de la relación entre ciudadanos y sus potenciales representantes (Eslabonamiento Legislativo²) se hizo evidente la pérdida de esta relación y, simultáneamente, la pérdida de efectividad de la relación clientelista para generar solidaridad. Esto llegó a un extremo en el 2017, cuando el 88% de los ciudadanos mayores de 18 años, no recordaban por quién habían votado en NINGUNA de las cinco elecciones al legislativo inmediatamente anteriores, es decir, registraron cero en eslabonamiento.

² El Eslabonamiento Legislativo refleja el grado por el cual los ciudadanos tienen quien los represente en cada uno de los espacios electorales disponibles. Para cada uno de los cuerpos legislativos, desde Senado hasta las juntas administradoras locales (JAL), se pregunta cuando esta existe: ¿votó para esa elección?, ¿recuerda por cual candidato votó?, ¿sabe si su candidato salió elegido? y cuál de todos considera que es el que mejor lo representa? Partiendo de los que votaron, se asigna un puntaje de 10 si recuerda por quién votó, otros 10 si sabe si salió elegido y 10 puntos adicionales si lo reconoce como el que mejor lo representa, para un puntaje máximo por cuerpo de 30 puntos, y el mínimo de 0.

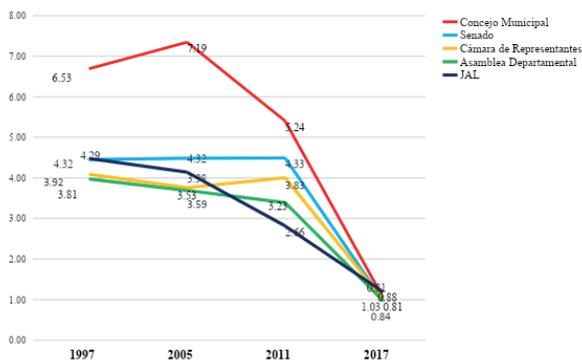


Figura 2: Eslabonamiento Legislativo por cuerpo Muestra nacional /Bases comparables (Sudarsky y García-Díaz, 2020)

Igualmente, según se puede observar en la Figura 2 el eslabonamiento legislativo por cuerpo ha caído para cada uno de ellos a partir de la introducción del sistema preferente/cerrado vigente actualmente, según se registra en la medición del 2011. Sin embargo, es en la medición del 2017, inmediatamente posterior a la firma de los Acuerdos de Paz, donde el eslabonamiento legislativo se despeña. La brecha entre los que votaron y los que recuerdan por cual candidato votaron en los diferentes cuerpos legislativos es dramática, con una menos profunda en el caso de la JAL.

El Eslabonamiento Cero evidencia el grado en que, si bien el clientelismo deja de ser efectivo como mecanismo de crear confianza, lealtad y reciprocidad, no está siendo reemplazado por un mecanismo que permita recomponer de forma menos personal, desigual y privada la solidaridad y compromiso entre ciudadanos y los miembros del congreso: sus “representantes”.

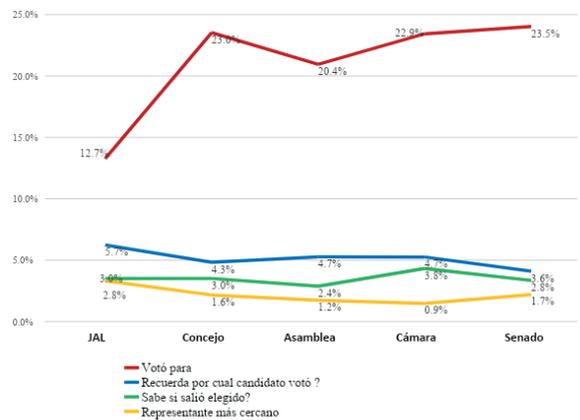


Figura 3. Resultados de Eslabonamiento Legislativo por ítems, Barcas 2017 (Sudarsky y García-Díaz, 2020)

Las consecuencias de la falta de Eslabonamiento Legislativo en la sociedad

Si bien los anteriores fenómenos son preocupantes en sí mismos y afectan la legitimidad del sistema electoral vigente, lo más grave son las consecuencias sobre la sociedad: una profunda brecha entre ella y la política. La cuarta medición del capital social con el BARCAS hizo evidente que la falta de eslabonamiento legislativo es la principal causa del aumento de la atomización de la sociedad. Junto con el aumento del oportunismo (Figura 4) conforman una grave estado de Anomia, fenómeno identificado por Durkheim (1893, 1964) hace más de un siglo, que revela una total falta de compromiso de la ciudadanía con el sistema político, a salir en su defensa, y que, indicaba él, llevaba a un incremento dramático del comportamiento “antisocial”.

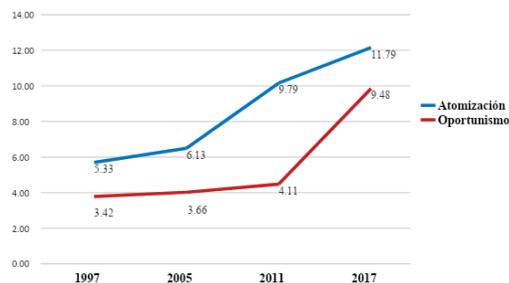


Figura 4. Atomización y Oportunismo. Muestra nacional /Bases comparables (Sudarsky y García-Díaz, 2020)

El riesgo de este estado de cosas hacia predecir un estado de caos, donde no había manera de establecer una gobernabilidad democrática. En esta situación estaban dadas las condiciones para que una chispa incendiara esta yesca social, como efectivamente se dio en el estallido social, principalmente urbano, de mayo de 2021.

Otro fenómeno que se identificó en la última medición del BARCAS fue la desaparición del clientelismo como mecanismo para vincular a la ciudadanía con la sociedad. Desde los inicios del estudio de las relaciones patrón-cliente (Banfield, 1958) se les atribuían a estas una capacidad de establecer nexos de solidaridad vertical, --en detrimento de una horizontal-- de lealtad y compromiso entre patrón y cliente, y una forma de articular la periferia al centro. Si bien tales relaciones evolucionaron históricamente hasta el Estado Clientelista, ellas contribuían a generar capital social --desigual, privado y jerárquico-- esta contribución desapareció del todo. Ya no genera ni solidaridad ni compromiso entre los ciudadanos y la clase política. Queda tan solo la estructura institucional de la política para manejarla en base al clientelismo sin el producto social de ella: queda la pura corrupción.

I. La relación Principal-Agente como base de un Sistema Representativo

En búsqueda de cómo resolver varios de los anteriores problemas sociales se hace necesario auscultar los sistemas electorales para formular una propuesta, ampliando el abanico de posibilidades para no caer en la manida y falsa dicotomía de Lista Cerrada/voto preferente. Para ello hay que revisar el vínculo básico de la representación, la relación entre el Principal y su Agente (P-A): la relación de la población representada y su representante. Esta puede ir desde un mandato (usted hace exclusivamente lo que acordamos) hasta la ambigua y débil de una relación clientelista, o aún más débil, la nula reciprocidad esperada de un voto que se compró. A decir verdad, los sistemas electorales se pueden estudiar comparativamente con la lupa de las relaciones P-A. Por otro lado, estos se pueden estudiar bajo la lupa de la proporcionalidad entre votos y curules, es decir, si el número de curules asignadas a un partido es proporcional a los votos depositados por él. Es con estos dos criterios, la representación y la proporcionalidad, que deben observarse los

La solución para resolver simultáneamente la representación y la proporcionalidad la dieron en la Alemania Occidental inmediatamente después de la segunda guerra mundial con el sistema electoral mixto (SEM), el "sistema electoral del Siglo XXI" (Schugart, et al., 2003). En estos sistemas un tramo se elige por distritos de diferente magnitud por territorios determinados y otro tramo busca recomponer los resultados para asegurar la proporcionalidad. Pero se destaca que estos sistemas mixtos vienen en una gran variedad y con diferentes fórmulas. Estas se aplican ya sea a la cámara alta o la baja, en sistemas unicamerales y bicamerales, parlamentarios y presidencialistas. Esta variedad no se explorará en detalle (véase Schugart, et al. op.cit.) para converger en la propuesta que se hace aquí: 50% de las curules por el tramo proporcional en listas cerradas ordenadas y bloqueadas y el otro 50% en circunscripciones uninominales para la Cámara de Representantes, así como para Asambleas y Concejos cuando su territorio tenga más de un millón de habitantes.

III. La Experiencia Latinoamericana con los Sistemas Mixtos. Lecciones y Reflexiones.

El análisis de los casos **iberoamericanos** muestra la dificultad del modelo Principal-Agente en la región. Con sólo tres excepciones, los sistemas electorales son preponderantemente de representación proporcional, tendencia claramente ligada con la herencia cultural iberoamericana. Hay tres casos que vale la pena revisar para aprender sobre cómo el llamado a cuentas puede ser frágil, elemento que requiere de especial atención si se ha de implementar un SEM en Colombia. Estos son los casos de México, Venezuela y Bolivia. En el caso de México, donde los diputados son elegidos por distritos uninominales, recientemente se introdujo una reforma electoral que permite la reelección de ellos, frente a una larga tradición de no la permitía para ningún cargo, esto llevaría a que los diputados entren a poder ser recompensados por su electorado por su efectiva representación, y no simplemente esperar que su partido lo asigne en otro distrito. Es un ejemplo para observar con atención. En el caso Venezuela, las reformas instituidas por Hugo Chávez, introdujeron un sistema unicameral, basado en distritos uninominales. Sin embargo, en tales reformas se introdujo un Consejo Electoral dominado por el partido de gobierno que se encarga de redibujar los distritos uninominales. Este terminó sobrepresentando los territorios donde el partido de gobierno es mayoría y subrepresentando los donde son minoría.

En Bolivia los distritos electorales uninominales se introdujeron en el año 1997 en medio de una grave crisis institucional del sistema político, para acercar los ciudadanos a los elegidos. El caso de Bolivia se encuentra en un proceso de cambio y evolución, con una reforma constitucional en el 2009. Tiene un sistema mixto en la cámara baja: de 130 miembros, 60 son plurinominales, 63 uninominales y 7 diputados uninominales de pueblos indígenas minoritarios.

La principal innovación en la reforma constitucional del 2009 consistió en permitir la reelección por una sola vez de los representantes territoriales. El caso boliviano es la excepción a la tradición latinoamericana de neutralizar los potenciales beneficios de los distritos uninominales en el fortalecimiento de la relación P-A. Aun con las vicisitudes de los intentos de reelección de Evo Morales, y la subsecuente turbulencia institucional, el sistema mixto ha salido incólume. Un elemento central de tal estabilidad es la autonomía de la Corte Constitucional que redujo los distritos uninominales en el 2013. Como prueba fehaciente de la autonomía de la Corte, el partido de gobierno perdió varias curules en los distritos uninominales. El modelo boliviano ejerció una importante influencia en la Misión Electoral Especial (MEE) (<https://contrial.co/informe-final-de-la-mision-electoral-especial/>) y su propuesta de introducir el SEM para la Cámara de Representantes.

sistemas electorales: que tanto son proporcionales, y qué tanto son representativos, que la ciudadanía sepa quién los representa y que lo pueda llamar a cuentas.

Colombia ha avanzado de forma importante en la proporcionalidad con la introducción de la cifra repartidora que hace que cada uno de los representantes sea elegido por el mismo número de votos. Antes, el sistema entonces vigente de cocientes y residuos hacía que un candidato fuera elegido por el cociente de dividir el número de votos depositados por el número de curules a llenar, una cifra muchísimo más alta que el residuo más grande de tal división. Por ejemplo, el que se elegía por cociente lo hacía con 100 mil votos, el que se elegía por residuo lo hacía con 20 mil. Esto llevó a la atomización de los partidos con "facciones" que competían para ser elegidos por residuo. El sistema no era proporcional.

El gran problema que Colombia debe afrontar ahora es el de la representación. ¿Qué representación puede existir cuando el 88% de los electores no recuerdan por quien votaron en ninguna elección legislativa de las inmediatamente anteriores y 92% afirma que nadie los representa? Los ciudadanos no saben quién es su Agente y los elegidos tampoco saben quién es su Principal. Esto no debe sorprender. El concepto de representación se cerceó desde las justificaciones teológicas que se le dieron al sistema imperial español en el siglo XVII donde, una vez se delegaba la representación en el Emperador, no podía reversarse tal decisión y no se lo podía llamar a cuentas. Esta ausencia de *Accountability* (rendir cuentas) es una característica sociocultural protuberante de la tradición que heredó Iberoamérica de España, una dificultad que algunos países en tal esfera de influencia han encontrado cómo superar.

Los Sistemas Electorales

De las alternativas de sistemas electorales que intentan hacer clara la representación, los sistemas uninominales se destacan, ya sea en un régimen parlamentario (Inglaterra) o presidencialista (EUA). En estos regímenes electorales los diferentes partidos inscriben candidatos únicos en un territorio, una circunscripción electoral, y el que saque el mayor número de votos gana la curul. Aquí el electorado de un territorio sabe quién es su representante --público y colectivo-- y el representante sabe quiénes son sus electores. Pero estos sistemas tienen varios problemas: el primero de ellos es que un número importante de votos pierden su capacidad de elegir. No en vano se llaman "el ganador se lleva todo" (*winner takes all*) o mayoritarios. Cuando se observa a un nivel agregado, dígame al nacional, que un partido tiene un número importante de votos puede terminar con ninguna curul. Es decir que el sistema no es proporcional. Esto lleva a que el sistema se tome eventualmente bipartidista y que algunos partidos (los *LibDems* en Inglaterra) intenten continuamente reformar tal sistema electoral por su inequidad. Pero la representación es clara, la relación P-A es explícita, y los electores tienen cada número de años la posibilidad de premiar a un representante que ha cumplido a cabalidad con sus compromisos, reelegiéndolo o, de lo contrario, elegir a otro. Clara *Accountability*.

Los sistemas electorales mayoritarios definitivamente permiten el llamado a cuentas y el control social. Sin embargo, se les atribuye varias objeciones tales como dificultar la representación de las minorías y la conformación, dado el tiempo suficiente, de sistemas bipartidistas. Esta objeción a menudo formulada de forma mecánica, se conoce como el axioma de Duverger. A decir verdad, este axioma se ha demostrado no ser válido, o por lo menos incompleto. Así en Inglaterra, al comienzo del siglo XX, cuando se expandió la franquicia electoral, se observó una transición muy compleja y la recomposición de los sistemas partidistas, que duró cerca de cincuenta años, donde la recomposición de los partidos implicó reflejar de manera más adecuada la composición de la sociedad, cambiando el liberalismo por el laborismo.

IV. La Propuesta: El Sistema Electoral Mixto (SEM) para la Cámara de Representantes: El 50% elegido por Lista Cerrada y Ordenada a nivel departamental y el 50% por Distritos Uninominales (DUN).

Esta reforma se concentra en generar una racionalidad colectiva³ y en volver este sistema electoral en Colombia más participativo. De igual forma, pretende generar mecanismos de relación entre ciudadano y representante, así como la rendición de cuentas de los elegidos a sus electores.

Comenzando con la Cámara de Representantes, en los departamentos que eligen tres o más representantes, cada partido con personería jurídica presentaría una lista cerrada y ordenada por el número total de curules que están en juego en tal territorio. Simultáneamente el departamento se dividiría en DUNs, según las curules que deban llenarse por medio de ellos. Para estos, cada partido presentaría un candidato único (uninominal) en cada uno de los DUN. Los tarjetones, distintos para cada DUN, llevarían arriba los logos de los partidos (o la foto y nombre de quien encabezará la lista cerrada a nivel departamental) y abajo las fotos y los nombres de los candidatos en el DUN. En este tarjetón cada ciudadano votaría dos veces: marcaría una vez arriba el partido de su preferencia, y otra vez por un candidato a representarlo en el DUN, que puede ser de un partido distinto. Ya en los escrutinios, por el tramo proporcional (lista cerrada) y utilizando la cifra repartidora, se identificarían (por lo menos temporalmente) cuántas curules le corresponderían a cada partido según el orden de arriba hacia abajo de su lista.

Simultáneamente se harían los escrutinios en cada DUN y se escogería por mayoría simple el representante de tal territorio: un único representante de la totalidad de los habitantes de tal territorio. Procediendo en un paso importante para esclarecer por qué el sistema mixto logra mantener proporcionalidad y representación. Definidos los ganadores en cada DUN, estos entrarían a reemplazar de abajo hacia arriba los elegidos en la lista cerrada de su partido para mantener el número total de curules que la cifra repartidora en la lista cerrada había definido. En el caso excepcional de que el partido saque más curules por DUN que los que sacaría por lista cerrada, la curul adicional se la quitaría al partido que hubiera tenido el número de votos más bajo por encima de la cifra repartidora.

Para ilustrar con un ejemplo hipotético, en un departamento que elige once representantes a la Cámara, cinco por lista cerrada y seis por DUN, por cifra repartidora al partido Rojo le corresponderían tres curules, al Verde dos curules, al Azul uno y al Naranja, Blanco y Fucsia ninguno; total cinco. Si se supone de nuevo que el partido Rojo ganó en tres DUN, el Verde y el Naranja uno y los demás partidos incluido el Azul ninguno, total seis, entonces los tres ganadores por DUN del Rojo reemplazarían la totalidad de los tres correspondientes a la lista cerrada, logrando entonces mantener la proporcionalidad, pero, adicionalmente, creando la representación clara. Lo mismo sucede con los demás partidos. El Verde quedaría con dos curules: una por cifra repartidora y uno por DUN; el Azul quedaría con una curul de la lista cerrada, el Naranja quedaría con una curul por DUN que le quitaría a otro partido por ser el caso excepcional que se mencionó. Si suponemos entonces que el Verde obtuvo su última curul del tramo proporcional con un número de votos con el valor más bajo por encima de la cifra repartidora, esta curul Azul se la quitaría al Verde. Finalmente, el Blanco y el Fucsia no lograrían ninguna curul. Representación y proporcionalidad.

El tamaño de las DUN para captar la atención de la ciudadanía y establecer un capital social que establezca puentes y no crear muros.

³ Generar racionalidad colectiva es de especial importancia en Colombia. En la comparación internacional realizada por medio de la Encuesta Mundial de Valores aparece como uno de los países más bajos en valores racionales legales, la cual adicionalmente cayó entre 1997, 2005 y 2011.

Una de las limitaciones del sistema electoral actual es que la ciudadanía dispersa su atención en un número grande de parlamentarios y, por otro lado, no tiene una comprensión de las finanzas y la problemática pública de un territorio que pueda considerar propio. La atención es un recurso limitado. Concentrarla en un representante y en la problemática de su territorio puede ser una de las contribuciones más importantes de la propuesta del mixto para que la ciudadanía pueda hacerle seguimiento al accionar de su representante basados en el aprendizaje que se dé sobre los aspectos públicos de tal territorio por medio de la planeación y el presupuesto participativo. En ese sentido el tamaño poblacional del DUN se torna crítico.

Según las mediciones del BARCAS, se identificó un patrón de Eslabonamiento Legislativo según el tamaño del municipio, que se mantuvo durante las tres primeras mediciones, así este eslabonamiento viniera cayendo hasta prácticamente desaparecer en el 2017. En la Figura 5 se identifica como los municipios hasta de 20 mil habitantes mantienen un nivel relativamente amplio de eslabonamiento legislativo, luego de lo cual hay una caída fuerte que se recupera a partir de un tamaño de, en promedio, de 75 mil habitantes. Ya en el rango entre cien a quinientos mil habitantes el eslabonamiento se mantiene para precipitarse después de los quinientos mil habitantes. Estos cambios de eslabonamiento significan una diferencia entre el capital social que se acumula en cada segmento. Por un lado, en el primer tramo hasta 20 mil habitantes se acumula un capital social que cementa (*bonding social capital*) que crea una fuerte solidaridad interna, pero que crea muros, encierra la comunidad.

Se produce una transición que se recupera en los 75 mil habitantes, a partir de la cual se genera un capital social que puentea (*bridging*) el cual no aísla (nosotros vs. ellos) del anterior. Este capital social que puentea es el que se quiere acumular y que permite crear solidaridad interna y mantener conexión con otros territorios y que acota el tamaño de la DUN a diseñar. Sorprende que el patrón sea tan consistente en el tiempo así el eslabonamiento vaya cayendo hasta prácticamente desaparecer en el 2017.

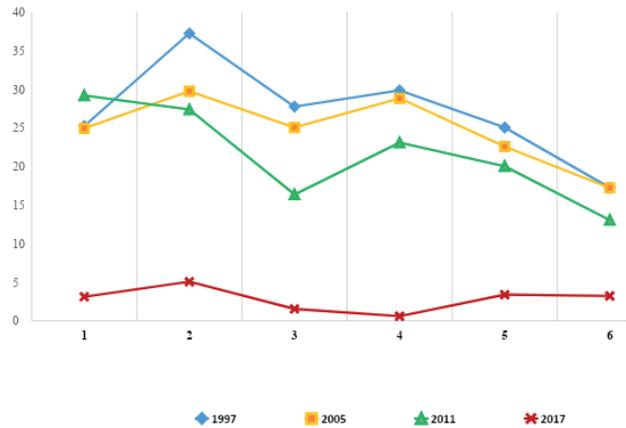


Figura 5. Eslabonamiento Legislativo según Tamaño de Municipio (Sudarsky y García-Díaz, 2020)

Los Hitos en los Acuerdos de Paz respecto al SEM y sus aplicaciones para la Propuesta

El Acuerdo de paz, con su preocupación de llevar el Estado al territorio, especialmente en el punto dos, el cual es el punto con más rezagos normativos después del punto 1, mostró hitos relevantes en la dirección del SEM, aplicado a la elección de representantes a la Cámara: la adopción de un sistema de DUNs para las Circunscripciones de Paz para las víctimas, y las recomendaciones de la Misión Electoral Especial (MEE) en la cual acoge el SEM para las elecciones. La adopción de un SEM contribuye directamente a la consolidación de los territorios y a fomentar la presencia estatal en los mismos por vía de la representatividad legislativa con legitimidad construida de abajo hacia arriba, de las comunidades hacia el gobierno, del territorio hacia el capitolio.

Las 16 Circunscripciones de Paz, diseñadas para darle representación a las víctimas del conflicto en territorios rurales y marginales donde el conflicto ha sido especialmente intenso, son Distritos uninominales. Después de una larga serie de vicisitudes parlamentarias, finalmente fueron aprobadas y sus representantes elegidos en 2022. En ella, organizaciones de víctimas inscribieron candidatos para la Cámara de Representantes en cada una de ellas, escogiendo un representante único por circunscripción. En promedio estas circunscripciones tienen una población de 430 mil habitantes, con un rango de 120 mil en la circunscripción quince (Sur del Tolima) hasta un millón setecientos mil (Magdalena, Guajira y Cesar) en un rango aceptable como tamaño poblacional del DUN.

En cuanto a la MEE cuyo informe final se presentó en el 2017, propone un SEM para la Cámara de Representantes. Sin embargo, sus recomendaciones están aún por acogerse. En buena medida la propuesta que se lleva en este proyecto de acto legislativo se construye sobre la de la MEE y acoge varios elementos que se irán presentando sobre la operación del SEM, entre ellos el procedimiento para escoger los candidatos que se eligen en lista cerrada y DUN descrito arriba y la inclusión de una fórmula que haga uso de una base correspondiente a un porcentaje del censo de población, para el cálculo del número de representantes por departamento. De esta manera, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá, tendrán como mínimo dos (2) representantes y uno más por cada 1% del censo poblacional o fracción superior al 0,5% en exceso del primero 1% del censo poblacional. Esto permite actualizar la distribución de los representantes entre los departamentos y controlar el aumento del número total de ellos, un tema a considerar dada la baja legitimidad de los cuerpos legislativos.

Sin embargo, tiene varios elementos que se tratan de mejorar aquí. Estos puntos se analizarán a continuación. Adicionalmente se debate cómo estas controversias se resuelven con la propuesta presentada aquí de SEM.

- a) Se propone que todos los departamentos tengan como mínimo tres representantes a la Cámara y cuando sean tan solo tres, la totalidad de los representantes sean escogidos por DUNs. Esta propuesta tiene varias objeciones. En primer lugar, el aumento del tamaño de la Cámara, incrementando doce curules que resulta inconveniente dada la falta de legitimidad del Congreso anotada arriba. Pero el principal problema es el tamaño poblacional de los DUN emergentes. Si se examina la población de tales departamentos que tengan menos de 225.000 habitantes (Vichada—116 mil--- el más habitado, Guaviare, Amazonas, San Andrés y Providencia, Guainía y Vaupés, este último con menos de 50 mil habitantes) es decir que cada DUN tenga por lo menos los 75 mil habitantes requeridos para generar el capital social que puntee. En estos casos, este umbral no se lograría. En una cuenta rápida y tomando por ejemplo el Vichada, se dividiría en tres distritos electorales (38.666) si los mayores de 18 años fueran el 50% (19.333), la participación electoral fuera el 50% (9.666) y se inscribieran cinco listas (1.933 en promedio) aun pensando que una lista duplique a todas las otras (3.866) se tendrían representantes a la cámara elegidos por menos de 4.000 votos⁴. Este bajo número de votos podría llegar a incentivar prácticas electorales corruptas, fuera de ir en contra de la proporcionalidad entre votos y curules, el otro elemento a balancear en un sistema electoral.
- b) La MEE propuso que cuando el número de representantes fuera impar, se redondeará otorgando el curul sobrante de dividir por dos a la lista cerrada. Por ejemplo, cinco curules, tres para lista cerrada, dos por DUN, lo que llevaría a que en muchos departamentos este quedaría dividido en territorios que no representan la diversidad de este; por ejemplo, Nariño tendría que dividirse en solo dos territorios muy grandes, cuando el departamento requiere de tres según expertos. La sugerencia entonces es que cuando el número sea impar, se redondee a favor de la representación por DUN (en el ejemplo anterior, tres por DUN, dos por lista cerrada).
- c) La MEE propone que el SEM se aplique solo en la Cámara y todo lo demás, incluidos asambleas y concejos, se elija exclusivamente por lista cerrada. En este caso el inconveniente es que departamentos y ciudades con alta población no tendrían las bondades

⁴ A decir verdad, en el 2022 los tres candidatos por menor número de votos elegidos a la Cámara fueron por 3.257, 2.886 y 1.653.

de representación de los DUNs. La lista cerrada por definición no permite identificar por quien está votando uno y ni quien lo representaría. Por ello se propone, para que estos DUNs tengan una población suficiente para generar un capital social que puntee, que el SEM se aplique en departamentos o ciudades con más de un millón de habitantes.

Una aclaración necesaria: La Cámara de Representantes para los departamentos con población menor a dos DUN: el caso de los Antiguos Territorios Nacionales y departamentos con un censo poblacional menor a dos DUN.

Dado que la menor población en algunos territorios de Colombia haría que cualquier diseño del sistema electoral que privilegie el número de habitantes termine por castigar a aquellos departamentos como Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Guainía, Guaviare, San Andrés y Providencia, Vaupés, Vichada, Putumayo Chocó y Quindío, la propuesta ha constituido para cada uno de estos departamentos una circunscripción estrictamente departamental (CTD), con el fin de garantizar que conserven la misma representación que actualmente tienen de dos Representantes a la Cámara cada uno, para un total de 24 Representantes. En el momento en el que alguno de estos departamentos aumente la población por encima de la necesaria para conformar dos DUN, el departamento pasa a tener Distritos uninominales.

V. Qué pasa en los DUN, los procesos de aprendizaje colectivo sobre lo público y las consecuencias de un SEM para Colombia

La ventaja principal de la introducción del SEM está en la conformación de los DUN, ámbitos de acumulación de capital social, de confianza y compromiso, donde sus habitantes puedan comprender la relación entre lo político, lo fiscal, especialmente por la implementación de planeación participativa y presupuestos participativos y saber a quién llamar a cuentas por defender sus intereses. Son los procesos de aprendizaje sobre lo público y la inversión en el territorio, lo que constituye el principal producto, el aprendizaje social, de la introducción del SEM. Las ventajas adicionales que tiene implementar en Colombia el sistema de distritos uninominales son, entre otras, las siguientes:

Para los ciudadanos: saber quién es su representante y a quien llamar a cuentas, estructurando con claridad la relación Principal-Agente. Si además se estructuran los procesos de participación, especialmente en cuanto a la planeación, donde los ciudadanos tengan también que enfrentarse a los dilemas de inversión en el desarrollo, se generaría la tan ansiada racionalidad colectiva, para así saber sobre qué llamar a cuentas a su representante. Además, se lograría eliminar una fuente de disolución de la representación como consecuencia de circunscripciones muy amplias con voto preferente. Los distritos uninominales y los procesos de selección de candidatos por partido contribuyen a generar responsabilidad de los partidos y de los candidatos en listas cerradas y ordenadas.

Implementar este sistema permite simplificar el tarjetón pues en cada distrito uninominal, se debe elaborar uno con un solo candidato por partido (o movimiento significativo de ciudadanos). Así, el tarjetón permitiría la identificación con foto y nombre de los candidatos e identificación del partido al que representan.

Para los partidos: existirían múltiples ventajas. El hecho de que cada partido deba escoger un sólo candidato para entregarle el aval en cada DUN obliga a los partidos a fortalecer sus organizaciones

territoriales. Si el proceso de escogencia se hace de forma amplia y democrática, estos procedimientos de selección le darán mayor legitimidad.

Además, los partidos deben cerciorarse de escoger cuidadosamente a sus candidatos, asegurándose que cuenten con respaldo popular. El candidato, por su parte, debe compartir la ideología y la orientación programática de los partidos, y lo que les facilitará a los ciudadanos tener más certeza de identificar programas que correspondan a sus intereses.

Para los candidatos, la principal ventaja es la reducción de los costos de campaña. Cuando las campañas, generalmente por voto preferente, se hacen en un territorio grande, como por ejemplo Antioquia, el esfuerzo de cada candidato implica que debe incurrir en gastos en todo el departamento, aun cuando en la buena parte de los casos, el caudal electoral de los elegidos se concentra en un territorio específico. La transición a un tarjetón más específico permite adicionalmente que cada candidato pueda ser identificado, pueda posicionarse individualmente y no, como sucede hoy en día, que debe concentrarse en comunicar un número y un logo, lo que hace más difícil informar o asociar a una gestión, logros, propuestas, entre otros factores que hacen más efectiva la representación. Este aspecto contribuye a disminuir los votos perdidos o anulados por error al marcar, el millón doscientos mil votos anotados arriba

Este sistema también ayudará al elegido a identificar a quienes representa y cuáles son las prioridades que tienen, para así ser más efectivo en la representación y en la rendición de cuentas. Hoy en día el representante no sabe a quién de todos los ciudadanos deben rendirle cuentas.

Para la sociedad los beneficios son diversos. Uno de los más importantes es que los distritos uninominales están compuestos por unidades semejantes de población en todo el territorio nacional, lo que obliga que todos los territorios estén representados. Por ejemplo, en Bogotá, con los DUN, una localidad como Ciudad Bolívar, se podría dividir en dos o tres DUNs, cada uno con un representante que representarían en concreto los intereses de sus habitantes, y no como hoy, que por su baja votación y lo disperso del sistema de representación, el proceso electoral les proporciona a los ciudadanos poco incentivo para participar. Con el SEM la gente votaría más, pues sabría por quién está votando al conocer la trayectoria de los candidatos en su comunidad y el que saliera elegido sería su vocero ante el Estado. Adicional a ello, el sistema político correspondería más con la estructura laboral del país, permitiendo que las políticas que se emitan se adecuen más a la composición de la población.

El establecimiento de los DUNs tendría además una importante consecuencia en la descentralización⁵. Como se mencionó, el SEM permite acercar la política al territorio y hace legítima la intermediación ante el Estado. Parte importante de la lentitud de la descentralización es la poca confianza que se tiene en la delegación de responsabilidades a los departamentos, precisamente porque no se siente que el sistema político vigente en ellos permite el control social ni la información que de los departamentos se tiene, y poder así delegarles crecientes responsabilidades. Las crisis fiscales de muchas de esas unidades territoriales y de diferentes municipios, acentúan esta desconfianza sin que los ciudadanos puedan hacer mucho por ello, ni tengan como disminuir la corrupción prevalente. Si un representante de un territorio llega ante una entidad del Estado con clara representación de un territorio y además su solicitud corresponde a lo que la ciudadanía ha priorizado en sus procesos participativos colectivos, toda la confianza que hoy en día genera que esto sea "mermelada" se desvanecería, ya que sería un proceso público y

⁵ Como Mayorga lo demuestra para el caso boliviano el proceso de cambio a un sistema mixto estuvo estrechamente ligado con el proceso de descentralización como medio de imbuir a los partidos de la Acontabilidad local (Shugart y Watemberg, 2003,581).

colectivo, donde la ciudadanía tiene la capacidad de ejercer control social por haber participado en tales procesos participativos colectivos.

Finalmente la concurrencia de los DUNs y los procesos participativos encaminados al control social permitirían que los dilemas del desarrollo se compartan entre los ciudadanos organizados y el Estado, generando un círculo virtuoso (Figura 6), pues la falta de una transparencia estructurada, así como los procesos actuales de decisión llevan a que aún llegándose a una decisión idéntica por la vía participativa o por la de puertas cerradas, se genere en esta última desconfianza y el sistema de decisión pierda aún más legitimidad.



VI. El despliegue de la Propuesta en la Cámara de Representantes y su extensión a Asambleas Departamentales y Concejos Municipales

A. Operación del SEM en la Cámara de Representantes

El Distrito Capital y cada departamento serían divididos de acuerdo a su población en distritos electorales uninominales. La Cámara de Representantes se elegiría en circunscripciones departamentales especiales. En las circunscripciones departamentales, los representantes serán elegidos mediante un sistema mixto compuesto por una porción plurinominal o proporcional (50%) y un conjunto de distritos uninominales (50%) que dividen territorialmente el departamento.

En cada uno de los distritos uninominales se escogerá un Representante a la Cámara, el cual será elegido por mayoría absoluta. Los tarjetones para cada distrito electoral estarán conformados por un candidato por cada partido político con personería jurídica vigente o movimientos significativos de ciudadanos que cumplan los requisitos de la ley.

Por otro lado, cada partido o movimiento significativo de ciudadanos presentará una lista proporcional ordenada y cerrada por cada región. Para la asignación de curules se darán los siguientes pasos:

Paso 1: Se asigna el número de curules para cada partido por medio de la **cifra repartidora**, para la totalidad de las curules a elegirse en el departamento. Así se sabrá cuántos saldrían temporalmente de la lista cerrada por cada partido y se asegurará la proporcionalidad.

Paso 2: Se determinan los ganadores en cada DUN (el candidato que saque la mayoría de los votos)

Paso 3: El número de ganadores por DUN por partido se reemplazan por igual número de los que éste tenía asignados por **lista cerrada** (paso 1), comenzando con los que están más abajo de la lista cerrada y ordenada.

Paso 4 (casos especiales): Solo en el caso de que en un departamento el número de elegidos en DUN fuere mayor al que le corresponda por **lista cerrada** a un determinado partido, la diferencia será cubierta restando de las curules asignadas temporalmente por lista cerrada (paso 1) a los partidos que tengan la votación más baja en la distribución por cifra repartidora, en estricto orden ascendente del menor al mayor.

Lo anterior no incluye las curules correspondientes a las circunscripciones territoriales departamentales, las circunscripciones especiales y la circunscripción internacional. Evidentemente tampoco cubren la 16 circunscripción de Paz, los primeros DUNs instituidos en el país.

Con la aplicación del SEM cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá, tendrán dos (2) representantes y uno más por cada 1% del censo poblacional o fracción superior al 0,5% en exceso del primero 1% del censo poblacional.

En cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá, las curules se repartirán así:

En los departamentos con tres (3) representantes, dos serán elegidos en distritos uninominales. En los demás departamentos con cuatro (4) o más representantes, la mitad de los representantes serán elegidos por una porción plurinominal a partir de listas únicas cerradas y bloqueadas presentadas por partidos o movimientos políticos para cada circunscripción departamental. La otra mitad de los representantes será elegida en distritos uninominales de candidatos únicos presentados por partidos o movimientos políticos en cada distrito. En caso de un número impar de curules, habrá una curul más en la porción uninominal que en la plurinominal.

Dentro de cada departamento, las circunscripciones uninominales se distribuyen entre la capital departamental o su área metropolitana, y el resto de los municipios del departamento, dando prioridad a estos últimos.

Para la Cámara de Representantes, en los departamentos donde solo se asignen curules por el tramo plurinominal (por lista cerrada y ordenada que presenta cada partido), los ciudadanos emitirán un solo voto por la lista de su preferencia. En los departamentos donde exista una porción plurinominal y otra uninominal en la Cámara de Representantes, los ciudadanos emitirán un voto en cada una de ellas. La curul en cada distrito uninominal se asignará al candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos mediante un mecanismo de mayoría simple.

Para la asignación de curules por el tramo plurinominal o proporcional, cada partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos recibirá un número total de curules equivalentes al número resultante de la aplicación de la cifra repartidora con base en las votaciones recibidas por las listas cerradas y bloqueadas postuladas por los partidos en la porción plurinominal o proporcional. A este número de curules se le restarán las que el partido haya obtenido por mayoría

simple en los distritos uninominales del departamento para determinar el número de candidatos de la lista que resulten electos.

Si en un departamento el número de representantes elegidos en circunscripciones uninominales fuere mayor al que le corresponda proporcionalmente a una determinada agrupación política, la diferencia será cubierta restando escaños plurinominales o proporcionales a las organizaciones políticas que tengan los resultados más bajos de votación en la distribución por cifra repartidora en estricto orden ascendente del menor al mayor.

Creación de los Distritos Uninominales de la Cámara de Representantes

La agrupación de municipios en circunscripciones uninominales será definida por la autoridad electoral de acuerdo con principios de equidad de población dentro de cada departamento, contigüidad de los municipios y afinidad cultural y territorial. En cualquier caso, las circunscripciones uninominales respetarán los límites departamentales.

Dependiendo de su tamaño de población, las capitales departamentales y las ciudades grandes podrán subdividirse en varios distritos uninominales.

En la nueva conformación de la Cámara de Representantes, ningún departamento podrá quedar con menos representantes a la Cámara de los que tiene en el año 2022.

Para definir el tamaño de cada distrito uninominal se debe tomar el total de la población del departamento o el Distrito Capital según sea el caso y dividirlo por el número de DUN definidos para cada departamento. Esto da el número de población ideal para dividir los distritos del departamento o el Distrito Capital y así construir los límites de los distritos uninominales.

Por diversas razones no en todos los casos la división de la población del distrito podrá ser exacta y como se buscará en lo posible respetar divisiones políticas y administrativas existentes (municipios, corregimientos, localidades, comunas, unidades de planeamiento zonal en el caso de Bogotá, barrios), se incluye un marco de flexibilidad de cinco por ciento hacia arriba o hacia abajo respecto al número de población ideal de cada distrito.

Anidamiento de DUNES: LAS DUNES por Cámara, Asambleas y Concejos y en estos en Distritos Especiales por Localidades.

En el diseño de DUN para asambleas y concejos que aplique el SEM es necesario, en la medida que sea posible, que los DUN de la asamblea respeten los límites de los DUN para Cámara, los de los concejos respeten en lo posible los DUN para asamblea. Adicionalmente, en caso del Distrito Capital, las DUN para el concejo municipal respete las de los DUN de la Cámara y los de las localidades. Este último criterio, el de las localidades, se aplicará a todas las ciudades que estén o sean declaradas como Distritos Especiales.

Circunscripción Territorial Departamental para la Cámara de Representantes

Los departamentos que no tengan un censo poblacional suficiente para ser divididos en mínimo dos Distritos Uninominales se considerarán circunscripciones territoriales departamentales (CTD) y tendrán dos representantes a la Cámara.

Para la circunscripción territorial departamental se aplicará el sistema de cociente electoral, con sujeción a un umbral del treinta por ciento (30%), del cociente electoral.

Cuando una CTD tenga la población suficiente para ser dividida en dos o más distritos uninominales hará tránsito a dicho régimen.



Figura 7. Distribución de los departamentos según los diferentes tramos para asignación de curules en la Cámara de Representantes.

Umbrales en la Cámara de Representantes

La propuesta no modifica los umbrales contenidos actualmente en la Constitución Política. En el caso de la Cámara de Representantes seguiría aplicando la regla del cincuenta por ciento (50%) del cociente electoral.

El SEM aplicado a la elección de Cámara de Representantes según la población proyectada para el 2022 se presenta en Anexo 1.

B. SEM para asambleas departamentales y concejos municipales con territorios de más de un millón de habitantes.

En los departamentos que tengan más de 1 millón de habitantes, las asambleas departamentales se elegirán por medio de un sistema mixto compuesto por una porción plurinominal o proporcional y un conjunto de distritos uninominales que dividen territorialmente el departamento.

El funcionamiento para la asignación de las curules en las asambleas departamentales donde se aplique el Sistema Mixto será el mismo que el de la Cámara de Representantes. En el Anexo 1 se presentan los departamentos con más de un millón de habitantes en los que se aplicaría un Sistema Mixto para la elección de asambleas departamentales.

En las ciudades que tengan más de 1 millón de habitantes los concejos municipales se elegirán por medio de un sistema mixto compuesto por una porción plurinominal o proporcional y un conjunto de distritos uninominales que dividen territorialmente la ciudad.

En el Anexo 1 se presentan los departamentos con más de un millón de habitantes en los que se aplicaría un Sistema Mixto para la elección de asambleas departamentales.

El funcionamiento para la asignación de las curules en los concejos de las ciudades donde se aplique el Sistema Mixto será el mismo que el de la Cámara de Representantes.

Para las Corporaciones donde no se aplique el SEM, las curules se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al cincuenta por ciento (50%) del cociente electoral.

Cuando ninguna lista de aspirantes supere el umbral, las curules se distribuirán de acuerdo con el sistema de cifra repartidora.

VII. Puntos de Debate

El diseño de un SEM presenta una serie de puntos adicionales que deben ser resueltos y debatidos por medio de una ley estatutaria dentro de los siguientes seis meses a la aprobación de este acto legislativo. Entre ellos están:

Nuevos partidos o movimientos de ciudadanos y la creación de partidos sin impacto nacional

Si bien el sistema mixto permite la vinculación de lo local con lo nacional, un riesgo es que en los DUN se conformen partidos o movimientos exclusivamente locales, por ejemplo, eligiendo un solo representante en un DUN, sin cumplir la función integrativa de un partido nacional. La combinación de mantener un sistema abierto a nuevas fuerzas políticas y evitar la falta de una orientación nacional se podría subsanar con los movimientos de ciudadanos que puedan inscribir sus candidatos mediante el procedimiento de firmas en un DUN, donde estos pueden salir elegidos mayoritariamente con la condición de tener un umbral de número de elegidos, determinado por los que ya se encuentran establecidos en la legislación actual para cada cuerpo legislativo. Sin embargo, la propuesta ha mantenido los umbrales vigentes por número de votos depositados a nombre de un partido o movimiento de ciudadanos para la Cámara.

Vacancias, suplencias y modificación de resultados

La introducción de las circunscripciones uninominales y proporcionales requieren una revisión del impacto que puedan tener en la recomposición de la Cámara. En el proyecto de Acto Legislativo presentado se ha preservado la naturaleza de estas normas como venían en la Constitución, buscando mantener en los casos benignos el reemplazo de los representantes por miembros del mismo partido, inscritos en la lista proporcional. Cuando se remueve un representante por pérdida de la investidura se eliminan los votos del partido inclusive recomponiendo el tramo proporcional al recalcularse la cifra repartidora y con ello, los elegidos en esta. Estas se ilustran en el Anexo 2, tema que deberá desarrollarse en una Ley Estatutaria que se ordena elaborar luego de la aprobación de esta reforma constitucional.

La modificación de los DUN y la conformación de la Comisión de Límites

Como es conocido el diseño o el rediseño de los distritos electorales es un proceso que puede estar sujeto a fuertes presiones políticas y con vicios tales como el *Gerrymandering* como se conoce el diseño de distritos estafalarios territorialmente, diseñado para lograr la mayoría de un partido específico.

Aunque este tema tiene actualmente una base más técnica, requiere de la autonomía de las instituciones electorales para el diseño los DUN con el fin de mantener una correspondencia lógica con los territorios. Una manera para que esto se pueda lograr es que, independiente cual sea la autoridad que define los DUN, sus decisiones garanticen un periodo electoral antes de ser aplicadas, y que estas revisiones no se lleven a cabo frecuentemente. Para ilustrar esto, si se hace un diseño inicial de DUN para aplicar en el 2026, sólo se volvería a rediseñar ocho años después. Es decir, en el 2034 para aplicar en las elecciones del 2040.

Esta propuesta sale de contrastar la forma en que se delimitan los distritos en Estados Unidos y el Reino Unido y observar que el ejemplo del último permite un grado de independencia en la delimitación recomendable en el caso colombiano.

Sin embargo, es importante hacer la precisión que todas estas decisiones arrancan con un censo de población nacional, el cual se realizó en el 2018. Se requiere autonomía técnica a la decisión de aprobar el Censo, por ejemplo, con certificaciones internacionales, o requiriendo la participación de actores como universidades de reconocida probidad técnica, el Instituto Agustín Codazzi y el DANE. La aprobación de la técnica misma del censo debería ser también certificada con anterioridad a su ejecución por entidades técnicas internacionales para que no se presenten objeciones a la aceptación de sus resultados.

La necesidad de fortalecer mecanismos de participación colectivos y deliberativos

Es necesario recordar que los mecanismos de participación en los distritos uninominales son indispensables para que los ciudadanos puedan organizarse y formular propuestas colectivas. De esta manera el representante podrá saber cómo ayudar a impulsar proyectos en la medida que sean viables y sobre todo tendrá más claro el escenario para rendir cuentas a sus electores.

La efectividad de este mecanismo de validación requerirá la revisión de las reglas que los regulan. Ahora bien, existen una serie de mecanismos propios de la democracia directa, basados principalmente en la votación de los ciudadanos sobre un tema sin que ellos tengan que reunirse y debatir entre ellos, y que terminan enfatizando una acción puramente individual, como es el voto.

Los mecanismos deliberativos tales como la planeación participativa y los presupuestos participativos requieren de interacción entre los habitantes de un territorio y en ese sentido tejen el

capital social en él. Los consejos territoriales y locales de planeación y las reuniones que ellos convocan para validar las propuestas de desarrollo locales, permiten que personas que trabajan aisladas en ámbitos de influencia más estrechos puedan conocerse y sumar esfuerzos para coordinar colectivamente la defensa de sus intereses, e integrarlos a nivel territorial con otros, creando esta visión compartida de futuro que pueda sostenerse a través de varios periodos de las distintas autoridades y vicencias legislativas. Así se puede romper el vicio de estar comenzando de cero cada vez. En ese sentido será indispensable eventualmente crear mecanismos de participación, por lo menos a nivel de los DUN de la Cámara, para que se den procesos participativos colectivos en ellos.

La necesidad de adecuar los sistemas de información territorial y su oportunidad para fortalecer la transparencia ante la ciudadanía

Una dificultad a la participación ha sido la carencia de información completa y oportuna de información fiscal y de los proyectos, sus costos y beneficiarios, para poder hacer el correspondiente control social. Aunque se han hecho importantes progresos, se requiere adecuar los sistemas de presentación de cuentas, de tal manera que un territorio pueda estar actualizando constantemente con la suma de los recursos que se reciben de la nación, el departamento y los municipios. Por ello se hará necesario reformar el Estatuto del Presupuesto. Es importante entender que lo uno de los resultados de la conformación de los DUN es precisamente la estructuración de audiencias que consuman esta información en un territorio a su alcance y a su servicio, pues la pura oferta de información, colgada en la red, termina no teniendo quien la consuma con persistencia en el tiempo.

La financiación de las campañas

Los cambios propuestos en la forma de elección de los miembros del poder legislativo obligan a la revisión tanto de la Constitución, como de la Ley sobre posibles alteraciones a los métodos de financiación.

Sin desconocer la autonomía de los partidos en sus mecanismos de decisión, es importante prever cómo será la financiación en caso de que los partidos y movimientos políticos deseen realizar consultas previas, sean abiertas o cerradas, para escoger tanto a los candidatos que postularán en los DUNs, como el orden y la conformación de las listas proporcionales. Se entendería en principio que existen al menos cuatro caminos para definir el candidato a un DUN y la conformación de las listas proporcionales: (1) las directivas del partido conforman las listas de acuerdo con la autonomía que los estatutos internos permitan; (2) un grupo de delegados escoge y define los candidatos; (3) los aspirantes se presentan a consultas previas donde solo votan los miembros "carnetizados" del partido y (4) finalmente una consulta abierta donde la ciudadanía es invitada a participar. Es evidente que los costos y la complejidad del proceso cambian dependiendo del método.

En cuanto al financiamiento de las campañas de los postulados a los Distritos Uninominales y de las listas proporcionales es importante definir que, en ese sentido, tanto los derechos y deberes del Estado, del partido o movimiento político, y del candidato, lo que implica definir los toques de la financiación, su naturaleza, los medios y los beneficiarios de la reposición para armonizar esto con la legislación existente. También se debe evaluar la eficiencia de los mecanismos actuales en la prevención y sanción de conductas ilegales que eviten un aprovechamiento negativo del método de representación considerado por este proyecto.

Frente a esto, se propone al Congreso aclarar en el artículo 109 de la Constitución Política que señale para el caso de las campañas de circunscripción proporcional, los aportes y recursos económicos son centralizados y distribuidos por los partidos políticos.

Al incluir un párrafo en este sentido dentro del artículo 109, se evitaría afectar la autonomía de los partidos y movimientos políticos, al tiempo que se crea un mecanismo para dirimir tanto por la ley como por las resoluciones presentadas por la organización electoral, los mecanismos de adelanto, reposición, topes y control para este tipo de elecciones. Este mismo artículo deberá ser definido en la ley que desarrolle lo dispuesto por el Acto Legislativo una vez aprobado.

Lo anterior no va en ningún caso en contravía de evaluar los posibles cambios al actual régimen de financiación de campañas ante los problemas que han hecho evidentes diferentes sectores, los cuales han expresado la necesidad de modificar la regulación actual.

VIII. Reflexiones Finales

Dada la enorme variedad de posibilidades de los sistemas mixtos y su complejidad, se plantea la anterior propuesta con el ánimo de hacer explícito en su debate los dilemas del diseño de un sistema electoral y de sopesar cuáles criterios deben primar a la hora de que el Congreso Colombiano se comprometa con un diseño definitivo, que pueda elevarse a una reforma constitucional. Este proceso de aprendizaje colectivo se torna indispensable ya que implica cambiar la lógica electoral de los actores que han de aprobar el proyecto y que ellos procesen de manera constructiva cómo esta alternativa aportaría la serie de ventajas que se han venido argumentando.

IX. Referencias

Banfield, E. (1958). *The Moral Basis of a Backward Society*. Glencoe, IL: The Free Press

Crisp, B.F., Moreno, E. and M.S. Shugart (2003) "The accountability deficit in Latin America". En Scott Mainwaring and Christopher Welna: *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford : Oxford University Press, 79-132.

Durkheim, E. (1893). *De la division du travail social*. Bibliothèque de Philosophie Contemporaine. Hutième Édition. Presses universitaires de France (Originalmente publicada en francés).

_____. (1964). *The Division of Labor in Society*, New York, Free Press.

Hurtado, D., García, D. and Copete, A. (2013). *Las vicisitudes del Capital Social de Colombia: Los cambios en Capital Social, Confianza y control indirecto del Estado y Fe en fuentes de información no validadas*. Bogotá, Fundación Restrepo Barco. <https://contrial.co/las-vicisitudes-del-capital-social-de-colombia-2011/>

Misión Electoral Especial (2017). *Propuestas Reforma Política Electoral*. Torreblanca Agencia Gráfica S.A.S. Bogotá - Colombia. <https://contrial.co/informe-final-de-la-mision-electoral-especial/>

Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work: Civic traditions in modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.

Shugart, M. y M.P. Wattenberg (2003) *Mixed-Member electoral systems. The best of both worlds?* Cambridge: Cambridge University Press.

Sudarsky, J. (2001). *El Capital Social de Colombia*. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia. <https://contrial.co/el-capital-social-de-colombia-1997/>

_____. (2007). *La Evolución del Capital Social en Colombia 1997-2005*. Fundación Restrepo Barco. Bogotá-Colombia. <https://contrial.co/evolucion-del-capital-social-de-colombia-2005/>

Sudarsky, J. y García Díaz, D. (2020). *La brecha entre la Sociedad, la Política y el Estado: La Cuarta Medición del Capital Social de Colombia*. Puntoaparte Editores. Bogotá, Colombia. <https://contrial.co/barcas4/>

ANEXO 1. COMPOSICIÓN POR DEPARTAMENTOS DE CURULES POR LISTAS CERRADAS Y DISTRITOS UNINOMINALES; PROYECCION DE POBLACION PARA 2022.

Departamento	Proyección poblacional DANE 2022 con base en CENSO 2018	Nº de Representantes Cámara	DUNs	Población por DUN
Amazonas	82.068	2	0	
Antioquia	6.887.306	17	9	765.256
Arauca	304.978	2	0	
Atlántico	2.804.025	7	4	701.006
Bogotá D.C	7.901.653	18	9	877.961
Bolívar	2.236.603	6	3	745.534
Boyacá	1.259.601	6	3	419.867
Caldas	1.036.455	5	2	518.228
Caquetá	419.275	2	0	
Casanare	442.068	2	0	
Cauca	1.516.018	4	2	758.009
Cesar	1.341.697	4	2	670.849
Chocó	553.519	2	0	
Córdoba	1.856.496	5	3	618.832
Cundinamarca	3.478.323	7	4	869.581
Guainía	52.061	2	0	
Guaviare	90.357	2	0	
Huila	1.140.932	4	2	570.466
La Guajira	1.002.394	2	0	
Magdalena	1.463.427	5	3	487.809
Meta	1.080.706	3	2	540.353
Nariño	1.629.181	5	3	543.060
Nte. de Santander	1.651.278	5	3	550.426
Putumayo	369.064	2	0	
Quindío	569.569	3	2	284.785
Risaralda	977.829	4	2	488.915
San Andrés y Providencia	65.228	2	0	

Santander	2.324.090	7	4	581.023
Sucre	972.350	3	2	486.175
Tolima	1.346.935	6	3	448.978
Valle del Cauca	4.589.278	13	7	655.611
Vaupés	48.932	2	0	
Vichada	115.778	2	0	
Total	51.609.474	161	74	

Tabla 2. SEM aplicado a la elección de Cámara de Representantes

Departamento	Proyección poblacional DANE 2022 con base en CENSO 2018	# Diputados Asambleas Departamentales	Número de DUNs para Asamblea	Tamaño de los DUN para Asambleas
Antioquia	6.887.306	26	13	529.793
Valle del Cauca	4.589.278	21	11	417.207
Cundinamarca	3.478.323	16	8	434.790
Atlántico	2.804.025	14	7	400.575
Santander	2.324.090	16	8	290.511
Bolívar	2.236.603	14	7	319.515
Córdoba	1.856.496	13	7	265.214
Norte de Santander	1.651.278	13	7	235.897
Nariño	1.629.181	14	7	232.740
Cauca	1.516.018	13	7	216.574
Magdalena	1.463.427	13	7	209.061
Tolima	1.346.935	15	8	168.367
Cesar	1.341.697	11	6	223.616
Boyacá	1.259.601	16	8	157.450
Huila	1.140.932	12	6	190.155
Meta	1.080.706	11	6	180.118
Caldas	1.036.455	14	7	148.065
La Guajira	1.002.394	11	6	167.066
Total	38.644.745	263	136	

Tabla 3. SEM para la elección de asambleas departamentales en territorios de más de un millón de habitantes

Ciudad	Proyección poblacional DANE 2022 con base en CENSO 2018	Número de concejales	Número de DUNs para Concejo	Tamaño DUN Concejo
Bogotá, D.C.	7.901.653	45	23	343.550
Medellín	2.612.958	21	11	237.542
Cali	2.280.907	21	11	207.355

Barranquilla	1.312.473	21	11	119.316
Cartagena	1.055.035	19	10	105.504
Total	15.163.026	127	66	

Tabla 4. SEM para la elección de concejos municipales en territorios de más de un millón de habitantes

ANEXO 2. EJEMPLOS DE AJUSTES AL RÉGIMEN DE CAMBIOS DE LOS REPRESENTANTES POR DIFERENTES CAUSALES CUANDO ENTRE EN VIGENCIA EL SISTEMA ELECTORAL MIXTO

Causales de reemplazo o pérdida de curul incluyendo, cambios del proyecto de Acto Legislativo	Cámara de Representantes por DUN	Cámara de Representantes del sistema proporcional
Reemplazo en caso de muerte. Art. 134	Reemplazo por lista de la circunscripción proporcional correspondiente.	Siguiente no elegido en lista proporcional del partido correspondiente
Reemplazo en caso de incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo. Art.134	Reemplazo por lista de la circunscripción proporcional correspondiente.	Siguiente no elegido en lista proporcional del partido correspondiente
Reemplazo en caso de declaración de nulidad de la elección. Art. 134	La curul la asume el segundo en mayoría de votación dentro del Distrito Uninominal correspondiente. Se restarían los votos del reemplazado, se reconfiguraría la cifra repartidora que define las curules de las circunscripciones proporcionales de ambas cámaras, y se definiría de nuevo quienes entran al tramo proporcional.	Siguiente por cifra repartidora de todas las listas.
Reemplazo en caso de renuncia justificada y aceptada por la respectiva corporación. Art.134	Reemplazo por el siguiente de la lista de la circunscripción proporcional correspondiente al partido.	Siguiente no elegido en lista de partido.
Reemplazo en caso de sanción disciplinaria consistente en destitución. Art. 134	La curul la asume el segundo en mayoría de votación dentro del Distrito Uninominal correspondiente. Se restarían los votos del reemplazado, se reconfiguraría la cifra repartidora que define las curules de las circunscripciones proporcionales de ambas cámaras, y se definiría de nuevo quienes entran al tramo proporcional.	Siguiente por cifra repartidora de todas las listas.

Reemplazo en caso de pérdida de investidura. Art. 134	La curul la asume el segundo en mayoría de votación dentro del Distrito Uninominal correspondiente. Se restarían los votos del reemplazado, se reconfiguraría la cifra repartidora que define las curules de las circunscripciones proporcionales de ambas cámaras, y se definiría de nuevo quienes entran al tramo proporcional.	Siguiente por cifra repartidora de todas las listas.
Reemplazo en caso de condena penal o medida de aseguramiento por delitos distintos a las relacionadas con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico, delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad. Art. 134	La curul la asume el segundo en mayoría de votación dentro del Distrito Uninominal correspondiente. Se restarían los votos del reemplazado y se reconfiguraría la cifra repartidora que define las curules de las circunscripciones proporcionales de ambas cámaras.	Siguiente por cifra repartidora de todas las listas.
Se pierde la curul cuando se decida a presentarse por un partido distinto. Art. 134	Reemplazo por lista de la circunscripción proporcional correspondiente.	Siguiente no elegido en lista de partido
No podrá existir reemplazo de un miembro de corporación pública de elección popular a partir del momento en que le sea proferida orden de captura, dentro de un proceso penal al cual se le vinculare formalmente, por delitos relacionado con la pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad. Art. 134	Se congela la curul. Los quórum se reconfigurarían sobre un número menor.	Se retira, pero no se reemplaza, el quórum se conforma sobre un número menor.
La sentencia condenatoria producirá como efecto la pérdida definitiva de la curul, para el partido al que pertenezca el miembro de la corporación pública. Art. 134	La curul la asume el segundo en mayoría de votación dentro del Distrito Uninominal correspondiente. Se restarían los votos del reemplazado, se reconfiguraría la cifra repartidora que define las curules de las circunscripciones proporcionales de ambas cámaras, y se definiría de nuevo quienes entran al tramo proporcional.	El partido pierde la curul. Entonces el siguiente no elegido por cifra repartidora de todas las listas, excepto la del partido que pierde.

No habrá faltas temporales, salvo cuando las mujeres, por razón de licencia de maternidad deban ausentarse del cargo. Art. 134	No habrá falta temporal.	No habrá falta temporal.
La renuncia de un miembro de corporación pública de elección popular, cuando se le haya iniciado vinculación formal por delitos cometidos en Colombia o en el exterior, relacionados con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad, generará la pérdida de su calidad de congresista, diputado, concejal o edil, y no producirá como efecto el ingreso de quien corresponda en la lista. Art. 134	En el caso de los Distritos Electorales el partido que le sigue en votos en la elección asume la curul. Cambia la cifra repartidora y varía la conformación de las circunscripciones proporcionales.	El partido pierde la curul. Entonces el siguiente no elegido por cifra repartidora de todas las listas, excepto la del partido que pierde.
Las faltas temporales no darán lugar a reemplazos. Art. 134	No hay reemplazo	No hay reemplazo
Las faltas absolutas serán suplidas por los candidatos que, según el orden de inscripción, o de votación, en forma sucesiva y descendente correspondan, según se trate de listas cerradas o con voto preferente. Art. 261	Si es por fuerza mayor no relacionada con vinculación a procesos, el reemplazo se toma de las listas proporcionales nacionales o regionales presentadas por los partidos o movimientos políticos en las elecciones.	El que sigue en la lista proporcional nacional o regional presentada por el partido o movimiento político.

Tabla 5. El efecto de diferentes formas de retiro de las cámaras legislativas con la introducción del sistema mixto.

V. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, establece que: "el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el

artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar". A su turno, el artículo 286 de la norma en comentario, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la "situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista".

De conformidad con lo anterior, tenemos que en esta iniciativa legislativa no se evidencia que el ponente pueda incurrir en posibles conflictos de interés, toda vez que tampoco puede predicarse un beneficio particular, actual y directo que les impida participar de la discusión y votación de este proyecto.

Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararles de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1º del artículo 286 ibidem: "Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones".

VI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento con los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992 presentamos ponencia positiva y solicitamos a los miembros de la Comisión Primera del Senado dar primer debate en Senado al Proyecto de Acto Legislativo No. 023 de 2022 Senado. "Por el cual se modifican algunos artículos de la constitución política, se adopta una reforma política y se crea el sistema mixto electoral para cámara de representantes, asambleas departamentales y concejos municipales y se dictan otras disposiciones" conforme al texto radicado sin modificaciones.



ARIEL ÁVILA
Senador de la República

VII. TEXTO RADICADO PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 023 DE 2022 SENADO. "POR EL CUAL SE MODIFICAN ALGUNOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, SE ADOPTA UNA REFORMA POLÍTICA Y SE CREA EL SISTEMA MIXTO ELECTORAL PARA CÁMARA DE REPRESENTANTES, ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES Y CONCEJOS MUNICIPALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

"Por el cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política, se adopta una Reforma Política y se crea el Sistema Mixto Electoral para Cámara de Representantes, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales y se dictan otras disposiciones"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El Artículo 176 de la Constitución Política quedará así:

ARTÍCULO 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones departamentales especiales.

En las circunscripciones departamentales, los representantes serán elegidos mediante un sistema mixto compuesto por una porción plurinominal o proporcional (50%) y un conjunto de distritos uninominales (50%) que dividen territorialmente el departamento. Cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá, tendrán como mínimo dos (2) representantes y uno más por cada 1% del censo poblacional o fracción superior al 0,5% en exceso del primero 1% del censo poblacional.

Para la elección de representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial. La circunscripción territorial conformada por el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina elegirá adicionalmente un (1) Representante por la comunidad raizal de dicho departamento, de conformidad con la ley.

Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán cuatro (4) Representantes, distribuidos así: dos (2) por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, y uno (1) por la circunscripción internacional. En esta última, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.

En cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá, las curules se repartirán así: En los departamentos con tres (3) representantes, dos serán elegidos en distritos uninominales. En los demás departamentos con cuatro (4) o más representantes, la mitad de los representantes serán elegidos por una porción plurinominal a partir de listas únicas cerradas y bloqueadas presentadas por partidos o movimientos políticos para cada circunscripción departamental.

La otra mitad de los representantes será elegida en distritos uninominales de candidatos únicos presentados por partido o movimiento políticos en cada distrito. En caso de un número impar de curules, habrá una curul más en la porción uninominal, que en la plurinominal.

<p>Dentro de cada departamento, las circunscripciones uninominales se distribuyen entre la capital departamental o su área metropolitana, y el resto de los municipios del departamento, dando prioridad a estos últimos.</p> <p>La agrupación de municipios en circunscripciones uninominales será definida por la autoridad electoral de acuerdo con principios de equidad de población dentro de cada departamento, contigüidad de los municipios y afinidad cultural y territorial. En cualquier caso, las circunscripciones uninominales respetarán los límites departamentales.</p> <p>Dependiendo de su tamaño de población, las capitales departamentales y las ciudades grandes podrán subdividirse en varios distritos uninominales.</p> <p>Parágrafo 1 transitorio: En la nueva conformación de la Cámara de Representantes, ningún departamento podrá quedar con menos representantes a la Cámara de los que tiene en el año 2022.</p> <p>Artículo 2º. El Artículo 263 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 263. Para garantizar la equitativa representación de los Partidos y Movimientos Políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las Corporaciones Públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al tres por ciento (3%) de los votos válidos para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cociente electoral en el caso de las demás Corporaciones, conforme lo establezcan la Constitución y la ley.</p> <p>La cifra repartidora resulta de dividir sucesivamente por uno, dos, tres o más, el número de votos por cada lista ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer. El resultado menor se llamará cifra repartidora. Cada lista obtendrá tantas curules como veces esté contenida la cifra repartidora en el total de sus votos.</p> <p>En las circunscripciones en las que se eligen dos miembros se aplicará el sistema de cifra repartidora entre las listas que superen en votos el 50% el cociente. En las circunscripciones en las que se elige un miembro, la curul se adjudicará a la lista mayoritaria.</p> <p>Cuando ninguna de las listas supere el umbral, las curules se distribuirán entre todas las inscritas, de acuerdo con la regla de asignación que corresponda.</p> <p>Para la Cámara de Representantes, en los departamentos donde solo se asignen curules por el tramo plurinominal o proporcional (por lista cerrada y ordenada que presenta cada partido o grupo significativo de ciudadanos), los ciudadanos emitirán un solo voto por la lista de su preferencia. En los departamentos donde exista una porción plurinominal y otra uninominal en la Cámara de Representantes, los ciudadanos emitirán un voto en cada una de ellas. La curul en cada distrito uninominal se asignará al candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos válidos mediante un mecanismo de mayoría simple.</p> <p>Para la asignación de curules por el tramo plurinominal o proporcional, cada partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos recibirá un número total de curules equivalentes al número resultante de la aplicación de la cifra repartidora con base en las votaciones recibidas por las listas cerradas y bloqueadas postuladas por los partidos en la porción plurinominal o proporcional. A este número de curules se le restarán las que el partido haya obtenido por mayoría</p>	<p>simple en los distritos uninominales del departamento para determinar el número de candidatos de la lista que resulten electos.</p> <p>Si en un departamento el número de representantes elegidos en circunscripciones uninominales fuere mayor al que le corresponda proporcionalmente a una determinada agrupación política, la diferencia será cubierta restando escaños plurinominales o proporcionales a las organizaciones políticas que tengan los resultados más bajos de votación en la distribución por cifra repartidora en estricto orden ascendente del menor al mayor.</p> <p>La ley regulará la financiación estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas.</p> <p>Artículo 3º. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo así:</p> <p>ARTÍCULO 263 A. En los departamentos que tengan más de un (1) millón de habitantes, las asambleas departamentales se elegirán por medio de un sistema mixto compuesto por una porción plurinominal o proporcional y un conjunto de distritos uninominales que dividen territorialmente el departamento. El procedimiento para la asignación de las curules en las asambleas departamentales donde se aplique el Sistema Mixto será el mismo que el de la Cámara de Representantes.</p> <p>Igualmente, se aplicarán los mismos criterios de agrupación de territorios para la conformación de los distritos uninominales que para la Cámara de Representantes, buscando cuando sea posible que los distritos uninominales para la asamblea departamental sean contenidos en los distritos uninominales para la Cámara de Representantes.</p> <p>En las ciudades que tengan más de 1 millón de habitantes los concejos municipales se elegirán por medio de un sistema mixto compuesto por una porción plurinominal o proporcional y un conjunto de distritos uninominales que dividen territorialmente la ciudad. El procedimiento para la asignación de las curules en los concejos de las ciudades donde se aplique el Sistema Mixto será el mismo que el de la Cámara de Representantes.</p> <p>Para la agrupación de territorios para conformar los distritos uninominales para los concejos municipales en territorios de más de un millón de habitantes se utilizarán los mismos criterios utilizados en la Cámara de Representantes, respetando cuando sea posible los límites del municipio y los distritos uninominales para la asamblea departamental. En el caso del Distrito Especial de Bogotá y otras ciudades que apliquen el sistema mixto y tengan definidas localidades, se respetará en lo posible los distritos uninominales a la Cámara de Representantes y los límites de las localidades.</p> <p>Para las demás corporaciones que no aplican el Sistema Mixto, las curules se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al cincuenta por ciento (50%) del cociente electoral. Cuando ninguna lista de aspirantes supere el umbral, las curules se distribuirán de acuerdo con el sistema de cifra repartidora.</p>
---	---

Las listas cerradas se conformarán de forma alterna por candidatos de distintos géneros. Cada partido o movimiento que inscriba candidatos en los distritos uninominales ya sea en cámara de representantes, asambleas o concejos se asegurará que en el nivel agregado de todos los inscritos por tales partidos o movimientos para una elección específica por todos los distritos uninominales sumados, su composición por género tenga como mínimo un 47% de candidatos de cada uno de ellos.

Parágrafo transitorio 2: El Congreso de la República dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación de este acto legislativo, reglamentará mediante ley estatutaria lo contenido en él, así como los demás temas que tengan relación con lo establecido en esta reforma.

Cordialmente,



ARIEL ÁVILA
Senador de la República

INFORME DE PONENCIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 214 DE 2022 SENADO

por medio del cual se reconoce el desplazamiento forzado transfronterizo en la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.

<p>Ciudadano Senador FABIO RAÚL AMÍN SALEME PRESIDENTE COMISIÓN PRIMERA Senado de la República</p> <p>ASUNTO: Informe de Ponencia al Proyecto de Ley 214/22 Senado "Por medio del cual se reconoce el desplazamiento forzado transfronterizo en la ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones"</p> <p>Cordial saludo.</p> <p>En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado, procedo a rendir Informe de Ponencia positivo al Proyecto de Ley 214/22 Senado "Por medio del cual se reconoce el desplazamiento forzado transfronterizo en la ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones", en los siguientes términos:</p> <p style="text-align: center;">1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA</p> <p>El Proyecto de Ley 214/22 Senado, fue radicado el 6 de octubre de 2022 por las Representantes y Senadoras Carmen Felisa Ramírez Boscán, María José Pizarro Rodríguez, Aida Yolanda Avella Esquivel, Aida Marina Quilcué Vivas, Gloria Inés Flórez Schneider, Jael Quiroga, Robert Daza Guevara, Alirio Uribe Muñoz, Carolina Giraldo Botero, David Alejandro Toro Ramírez, José Alberto Tejada Echeverry, Etna Támara Argote Calderón y Norman David Bañón.</p> <p>El 18 de octubre de 2022 fue enviado a la Comisión Primera del Senado. Allí se designó como Ponente al Senador Alexander López Maya, quien debió renunciar a la Ponencia el 18 de noviembre. Posteriormente, fui designada en su reemplazo.</p> <p style="text-align: center;">3. OBJETO DEL PROYECTO</p> <p>El objetivo del proyecto de Ley es lograr la inclusión y reconocimiento de las víctimas de desplazamiento forzado transfronterizo, en el contexto del conflicto armado interno en Colombia. Con el propósito de proveerles de un tratamiento justo, igualitario y acorde al principio de la dignidad humana por parte del Estado colombiano, dentro del marco normativo establecido por la ley de víctimas. Para ello, como se expondrá en este informe, se hace necesario reformar la Ley 1448 de 2011.</p> <p style="text-align: center;">4. CONTENIDO ORIGINAL DEL PROYECTO</p>	<p>El texto presentado para el proyecto de ley consta de cuatro artículos y es el siguiente:</p> <p>"Por medio del cual se reconoce el desplazamiento forzado transfronterizo en la ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones"</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de la República de Colombia Decreta:</p> <p>Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto declarar y reconocer la condición de víctima a la persona que haya sufrido desplazamiento forzado transfronterizo en el contexto del conflicto armado interno en Colombia, con el propósito de proveerle un tratamiento justo, igualitario y acorde al principio de la dignidad humana por parte del Estado colombiano, dentro del marco normativo establecido por la Ley 1448 de 2011.</p> <p>Artículo 2. Modifíquese el párrafo 2° del artículo 60 de la ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Parágrafo 2°. Para los efectos de la presente ley, se entenderá que es víctima del desplazamiento forzado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional (desplazamiento interno) o fuera del territorio nacional (desplazamiento transfronterizo), abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3° de la presente Ley.</p> <p>Artículo 3. Agréguese un párrafo al artículo 28 de la ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>PARÁGRAFO: Las víctimas residentes en el exterior gozarán de los mismos derechos que las víctimas residentes en el territorio nacional, independientemente de su estatus migratorio o en la situación o condición de protección internacional en que se encuentren.</p> <p>Artículo 4. La presente ley tendrá vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>El primer artículo establece el objeto del Proyecto de Ley. El segundo artículo dispone la modificación del párrafo 2 del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011, en el sentido de considerar como víctima del conflicto armado en Colombia a toda aquella persona que haya sido obligada a migrar fuera del territorio nacional (desplazamiento forzado transfronterizo). El tercer artículo agrega un párrafo al artículo 28 de la Ley 1448 de 2011, estableciendo expresamente la igualdad de derechos de las víctimas de desplazamiento forzado transfronterizo, respecto de las demás víctimas contempladas en la misma normatividad. Finalmente, el artículo cuarto establece la vigencia y las derogatorias de la Ley a las disposiciones que le sean contrarias.</p>
<p style="text-align: center;">5. PROBLEMA POR RESOLVER</p> <p>Con la ley de víctimas (1448/2011) se superó la discusión en torno a la existencia de un conflicto armado interno. Se enfocó la atención en quienes lo han padecido: un amplio sector de la población que se acerca del 20%¹ de todos los colombianos. Pero en ese proceso de reconocimiento se incurre en una omisión legislativa. Respecto de quienes se han visto forzados a abandonar el país a raíz y con ocasión del conflicto armado. Que según estimativos de la Comisión del Esclarecimiento de la Verdad (CEV), pueden ser del orden de un millón de colombianos.</p> <p><i>"En síntesis, como lo muestran los datos y estudios consultados, la dimensión del exilio colombiano es mucho mayor que la considerada hasta ahora. Más de un millón de connacionales tuvieron que salir del país en diferentes momentos del conflicto armado por motivos de seguridad y búsqueda de protección. Como ya señaló en su momento el Centro Nacional de Memoria Histórica «el exilio representaría el segundo hecho victimizante con mayor número de personas afectadas², después del desplazamiento forzado interno, y [...] tomados en conjunto darían cuenta del panorama de la crisis migratoria forzada colombiana, tanto interna como externa»".³ (Negrillas fuera del texto)</i></p> <p><i>"El reconocimiento de cerca de un millón de personas –según el análisis realizado por la Comisión de la Verdad con el apoyo de Acnur– que tuvieron que salir del país por motivos relacionados con el conflicto armado da cuenta de que esta es la segunda violencia del país, en número de personas afectadas, después del desplazamiento forzado. Sin embargo, en el marco legal de la ley de víctimas y restitución de tierras de 2011 y otras disposiciones asociadas con las víctimas fuera del país y con el retorno no existe un reconocimiento normativo e institucional del exilio."⁴ (Negrillas fuera del texto)</i></p> <p>Omisión de amparo que no ha podido ser superada ni siquiera por las decisiones de la Corte Constitucional. Al contrario, ha sido puesta de presente por esas decisiones de corporación. Aspecto al que se desarrollará en el punto correspondiente a los fundamentos jurídicos de este proyecto. De modo que el estado actual de esas personas frente a la</p>	<p>legislación es de exclusión, de discriminación. Es decir, esas personas están recibiendo un trato inconstitucional por parte de las autoridades.</p> <p>Ese es el problema por resolver. Lograr la inclusión y reconocimiento por parte del estado, de este enorme grupo de personas. Lograr que reciban un tratamiento igualitario con respecto al que reciben las demás víctimas del conflicto armado. Siendo especialmente importante para el problema a resolver, el subregistro de esta población. Debido precisamente a que por las circunstancias en que se han visto obligadas a abandonar el país, una de las condiciones para ayudar a garantizar su seguridad es permanecer en el anonimato.</p> <p style="text-align: center;">6. JUSTIFICACIÓN E IMPORTANCIA DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, popularmente conocida como La Comisión de la Verdad, el pasado 28 de junio de 2022, cumplió con el propósito para la cual fue creada desde el Acuerdo de Paz de La Habana de 2016, presentando a Colombia y al mundo su Informe Final, como resultado de cuatro años de sistemáticos ejercicios de escucha comprometida a las víctimas del conflicto armado que ha sufrido Colombia en los últimos años. En específico, el informe correspondiente a las víctimas residentes actualmente en el exterior del país, se entregó a través del capítulo "La Colombia fuera de Colombia. Las verdades del exilio". El contundente testimonio colectivo contenido en las 584 páginas de este documento, constituye un relato inédito y de importancia mayúscula para la consolidación de la memoria histórica que requiere un país que busca salir definitivamente de una realidad que ha sido afectada de manera permanente por la guerra y sus consecuencias negativas.</p> <p>Si bien de manera general, el Informe Final de La Comisión de la Verdad comprende a todo el universo de víctimas que se encuentran por fuera del país por causa del conflicto armado interno en Colombia, específicamente hace énfasis en las víctimas de exilio, o, en el que se usará como su sinónimo en el marco de este Proyecto de Ley: víctimas de desplazamiento forzado transfronterizo. Este hecho, como ya se ha dicho, además de su importancia inédita, también constituye una justa reivindicación, teniendo en cuenta el trato desigual ante la Ley, por lo tanto, inconstitucional, al que han sido sometidas las víctimas de desplazamiento forzado transfronterizo en la Ley 1448 de 2011. La primera y más urgente de las recomendaciones del Informe Final, fue precisamente la que se procura consolidar a través de este Proyecto de Ley, la cual se formuló literalmente en los siguientes términos:</p> <p style="text-align: center;">"Reconocimiento del exilio y las víctimas por parte del Estado colombiano</p> <p><i>El Estado debe proporcionar los mecanismos jurídicos necesarios para el reconocimiento del exilio y del desplazamiento o refugio transfronterizo como una grave violación a los derechos humanos, tanto en la ley de víctimas y restitución de tierras (Ley 1448 de 2011) como en el resto de la normatividad dispuesta para las víctimas del conflicto armado en Colombia. La ley de víctimas hace referencia a las</i></p>

¹ El Registro Único de Víctimas, reconoce a la fecha 9.379.858 víctimas del conflicto armado.
² Según el Registro Único de Víctimas (RUV) de la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), en Colombia son reconocidas como víctimas del conflicto armado interno más de nueve millones de personas desde 1985. El desplazamiento forzado es la violación a los derechos humanos que más personas sufrieron en la guerra, pues suma un total de 8.219.403 víctimas (el 78 % del total), seguido por 1.074.389 víctimas de homicidio (10,1 %). Unidad para las Víctimas. Registro Único de Víctimas (RUV). «Consulta por dirección territorial».
³ Comisión Para el esclarecimiento de la verdad la convivencia y la no repetición (CEV). Informe Final. La Colombia fuera de Colombia. *Las verdades del exilio*. p50
⁴ C.E.V. Ob. Cit. p. 394

víctimas connacionales en el exterior, pero no hay pleno reconocimiento al exilio, refugio, desplazamiento transfronterizo y sus consecuencias.

El no reconocimiento en el marco de la ley e institucionalidad colombiana implica que las medidas de atención, asistencia y reparación no atiendan los impactos y daños de las vivencias del exilio y que profundicen la revictimización tanto de las personas exiliadas como de las que han retornado. Por tanto, la Comisión recomienda al Congreso de la República ampliar el alcance de la ley de víctimas y restitución de tierras y el Decreto 4800 de 2011, así como ajustar los protocolos de acción de las entidades públicas que se desprenden de esta ley (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas Uariv-; y Unidad Restitución de Tierras) y en el resto de la normativa dispuesta para las víctimas del conflicto armado en Colombia.

Tal ampliación debe incluir al exilio, el refugio y la migración forzada transfronteriza como hechos victimizantes y violatorios de los derechos humanos y los derechos fundamentales consagrados en la constitución política colombiana. Además, es necesario incorporar al ordenamiento jurídico nacional un concepto de «extraterritorialidad» que permita especificar y fortalecer los puntos relacionados con verdad, justicia, reparación y no repetición que afectan a aquellas personas víctimas en el exterior, refugiadas y exiliadas.

Se debe revisar en profundidad la Ley 1448 del 2011 y ajustarla al derecho internacional (Convención de Ginebra, Resolución 60/47 de la Asamblea General de la ONU), sin detrimento de los derechos de las personas que requieren protección internacional y la aplicación del derecho al asilo y refugio. En particular, se debe revisar la redacción del artículo 3 para que no signifique un retroceso respecto a la definición ampliada de personas refugiadas «víctimas» que sostiene la Declaración de Cartagena de 1984. También deben facilitarse las condiciones establecidas en la Ley 1448 para que las víctimas de despojo en el exilio ejerzan plenamente –y no solo formalmente– su derecho a disponer y disfrutar de su tierra y sus bienes a voluntad. Por lo tanto, es importante considerar víctimas en el exterior a las personas que individual o colectivamente, directa e indirectamente, hayan sufrido un daño como consecuencia de infracciones al derecho internacional humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos ocurridas con ocasión del conflicto armado interno, e independientemente de cómo han sido catalogadas o reconocidas: refugiadas o solicitantes de asilo, con necesidades de protección o víctimas de desplazamiento forzado transfronterizo. En cuanto a la incorporación del desplazamiento forzado transfronterizo o transnacional de las mujeres y sus impactos diferenciales, la Comisión pide implementar el Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional.

Las medidas de reconocimiento deben propender por su instauración en toda la «arquitectura» institucional para las víctimas, desde su dimensión cultural,

pedagógica e institucional. Para ello, se recomienda: 1) la celebración de actos de memoria y reconocimiento públicos que promuevan una comprensión integral de los exilios colombianos a través del Museo de Memoria Histórica de Colombia 1003 y de la creación de museos de la memoria del exilio colombiano en otros países, aquellos donde el fenómeno ha presentado una mayor magnitud; 2) la creación del Fondo para la Memoria del Exilio, el Refugio y la Migración Forzada, que garantice el desarrollo de acciones que recojan la experiencia de la población colombiana exiliada, refugiada y en búsqueda de protección internacional, en función de su dignificación y del justo reconocimiento de su contribución a la construcción de paz en el país; 3) que se incluya al exilio y al desplazamiento forzado transfronterizo como un capítulo claro y distinguible en los puntos abordados por la Comisión Asesora para la enseñanza de la Historia en Colombia, de modo que las jóvenes generaciones de ciudadanos y ciudadanas conozcan esta cruda realidad y apuesten integralmente por su prevención y no repetición.

El reconocimiento del exilio y las víctimas por parte del Estado colombiano debe darse conforme a las guías y los protocolos establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos y, sobre todo, debe ser consultado con las víctimas en cuanto a su metodología, aspectos sustanciales y de fondo. En estos aspectos, se debe propiciar la articulación entre las entidades que llevan el registro de las personas exiliadas y refugiadas.⁶

7. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Al abordar el tema del desplazamiento forzado, las leyes 387/97 (Art.1º) y 1448/11 (Art.60), contraen dicha definición al desplazamiento forzado interno. En palabras del texto legal:

“... se entenderá que es víctima del desplazamiento forzado toda persona que se ha visto forzada a migrar **dentro del territorio nacional**, ...” (Par. 2º Art. 60 L. 1448/11). Subrayado y negrillas fuera del texto.

Reiterando de esa manera lo expresado en la ley 387/97 que en su artículo 1º, estableció:

“**Artículo 1. Del Desplazado.** Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar **dentro del territorio nacional**...” Subrayado y negrillas fuera del texto.

Este estado de cosas ha suscitado controversias en sede de control abstracto de constitucionalidad (Sentencia C-494/16), sin que ni siquiera por esa vía se haya resuelto el problema. Puesto que precisamente con ocasión de esa sentencia, la Corte se declaró inhibida en tanto consideró que el amparo que corresponde a este tipo de víctimas está incluido en la denominación genérica del artículo 3º del Artículo 3º de la ley 1448. Esta

⁶ “La Colombia fuera de Colombia. Las verdades del exilio”, página 493.

postura se expresa en la sentencia T-832/14⁶ en sede de control concreto de constitucionalidad. Sin embargo al respecto es importante indicar que para obtener amparo por esta vía según se evidencia hay que recorrer un muy largo azaroso e incierto camino puesto que la Corte Constitucional revisa tan solo un 0.3% de los casos que son sometidos a eventual revisión. Es decir que obtener el amparo en ese escenario es un albur.

Son esas circunstancias las que exigen que se incluya el amparo legal explícito para los desplazados forzados transfronterizos. Porque en el estado actual de cosas estas personas materialmente reciben un trato discriminatorio y desigual.

8. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Con base en las anteriores consideraciones y los argumentos expuestos que en definitiva demuestran la necesidad de continuar con el trámite del proyecto de ley en el Congreso de la República, presentamos a continuación el siguiente pliego de modificaciones.

TEXTO ORIGINAL PROPUESTO	MODIFICACIONES	JUSTIFICACIÓN
PROYECTO DE LEY No. de 2022 Senado		

<p>“Por medio del cual se reconoce o desplazamiento forzado transfronterizo en la ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”</p>	<p>“Por medio del cual se reconoce el exilio o desplazamiento forzado transfronterizo en la ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”</p>	<p>Se incluye la categoría exilio o exiliado como vocablo más frecuentemente empleado para referirse a este tipo de desplazados forzados transfronterizos, tal como lo hiciera la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición:</p> <p>“El exilio es una violación en sí misma que muestra el fracaso de las instituciones del Estado en su deber de dar protección a las víctimas, así como la responsabilidad de todos los actores armados en estas violaciones, que separan las vidas de las personas exiliadas en un antes y un después.” (Comisión Para el esclarecimiento de la verdad la convivencia y la no repetición (CEV). Informe Final. La Colombia fuera de Colombia. Las verdades del exilio. p.12).</p> <p>Exilio:</p> <p>1. m. Separación de una persona de la tierra en que vive. m. Expatriación, generalmente por motivos políticos. (Diccionario de la Lengua Española. RAE)</p>
<p>Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto declarar y reconocer la condición de víctima a la persona que haya sufrido desplazamiento forzado transfronterizo en el contexto del conflicto armado interno en Colombia, con el propósito de proveerle un tratamiento justo.</p>	<p>Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto declarar y reconocer la condición de víctima a quien haya sufrido desplazamiento forzado transfronterizo o exilio en el contexto del conflicto armado interno en Colombia, con el propósito de proveerle un tratamiento justo, igualitario y acorde al principio de la dignidad humana por parte del Estado colombiano, dentro del marco normativo establecido por la Ley 1448 de 2011.</p>	<p>Se incluye la categoría exilio o exiliado como vocablo más frecuentemente empleado para referirse a este tipo de desplazados forzados, tal como lo hiciera la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición:</p> <p>“El exilio es una violación en sí misma que muestra el fracaso de las instituciones del Estado en su deber de dar protección a las</p>

⁶ En ese caso se trató de una persona que tuvo que salir del país en razón del conflicto y debido a persecución por motivos de género. Por vía de tutela le fue negado el amparo de inclusión en el registro de víctimas. Tan solo lo obtuvo luego de acceder a la revisión de la sentencia en la Corte Constitucional. Revisión que es excepcional.

⁷ QUINCHE Ramirez Manuel Fernando. La Acción de Tutela. Bogotá DC - Temis 2022. P. 331.

<p>establecido por la Ley 1448 de 2011.</p>		<p>víctimas, así como la responsabilidad de todos los actores armados en estas violaciones, que separan las vidas de las personas exiliadas en un antes y un después." (Comisión Para el esclarecimiento de la verdad la convivencia y la no repetición (CEV). Informe Final. La Colombia fuera de Colombia. Las verdades del exilio. p.12).</p> <p>Exilio: 1. m. Separación de una persona de la tierra en que vive. n. Expatriación, generalmente por motivos políticos. (Diccionario de la Lengua Española. RAE)</p>	<p>a las que se refiere el artículo 3° de la presente Ley.</p>		<p>Exilio: 1. m. Separación de una persona de la tierra en que vive. n. Expatriación, generalmente por motivos políticos. (Diccionario de la Lengua Española. RAE)</p>
<p>Artículo 2. Modifíquese el parágrafo 2° del artículo 60 de la ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Parágrafo 2°. Para los efectos de la presente ley, se entenderá que es víctima del desplazamiento forzado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional (desplazamiento interno) o fuera del territorio nacional (desplazamiento transfronterizo), abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de las violaciones</p>	<p>Artículo 2. Modifíquese el parágrafo 2° del artículo 60 de la ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Parágrafo 2°. Para los efectos de la presente ley, se entenderá que es víctima del desplazamiento forzado o exiliado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional (desplazamiento interno) o fuera del territorio nacional (desplazamiento transfronterizo), abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3° de la presente Ley.</p>	<p>Se incluye la categoría exilio o exiliado como vocablo más frecuentemente empleado para referirse a este tipo de desplazados forzados, tal como lo hiciera la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición:</p> <p><i>"El exilio es una violación en sí misma que muestra el fracaso de las instituciones del Estado en su deber de dar protección a las víctimas, así como la responsabilidad de todos los actores armados en estas violaciones, que separan las vidas de las personas exiliadas en un antes y un después." (Comisión Para el esclarecimiento de la verdad la convivencia y la no repetición (CEV). Informe Final. La Colombia fuera de Colombia. Las verdades del exilio. p.12).</i></p>			
<p>Artículo 3. Agréguese un parágrafo al artículo 28 de la ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>PARÁGRAFO: Las víctimas residentes en el exterior gozarán de los mismos derechos que las víctimas residentes en el territorio nacional, independientemente de su estatus migratorio o en la situación de protección internacional en que se encuentren.</p>	<p>Artículo 3. Agréguese un parágrafo al artículo 28 de la ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>PARÁGRAFO: Las víctimas residentes en el exterior o exiliados gozarán de los mismos derechos que las víctimas residentes en el territorio nacional, independientemente de su estatus migratorio o en la situación de protección</p>	<p>Se incluye la categoría exilio o exiliado como vocablo más frecuentemente empleado para referirse a este tipo de desplazados forzados, tal como lo hiciera la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición:</p> <p><i>"El exilio es una violación en sí misma que muestra el fracaso de las instituciones del Estado en su deber de dar protección a las víctimas, así como la responsabilidad de todos los actores armados en estas violaciones, que separan las vidas de las personas exiliadas en un antes y un después." (Comisión Para el esclarecimiento de la verdad la convivencia y la no repetición (CEV). Informe Final. La Colombia fuera de Colombia. Las verdades del exilio. p.12).</i></p> <p>Exilio: 1. m. Separación de una persona de la tierra en que vive. n. Expatriación, generalmente por motivos políticos. (Diccionario de la Lengua Española. RAE)</p>	<p>siempre y cuando estos hechos hubiesen ocurrido a partir del 1° de enero de 1985. Para este efecto, el Gobierno Nacional adelantará una campaña de divulgación a nivel internacional y nacional, a fin de que las víctimas de desplazamiento forzado transfronterizo que no han declarado se acerquen para rendir su declaración.</p>	<p>en el RUV (REGISTRO UNICO DE VÍCTIMAS)</p> <p>Las víctimas de exilio o desplazamiento transfronterizo que hayan obtenido el estatuto de refugiados, no deberán presentar la solicitud de que trata el presente artículo y podrán ser reconocidas de oficio con la sola presentación de la resolución de reconocimiento, salvo que quieran declarar su victimización frente a otras de las violaciones previstas en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011</p>	
<p>NUEVO ARTICULO</p>	<p>Artículo 4. La ley 1448 tendrá un Artículo 68A con el siguiente texto: Declaración sobre los hechos que configuran la Situación del desplazamiento forzado transfronterizo o exilio. La persona víctima de exilio o desplazamiento forzado transfronterizo podrá rendir declaración ante cualquiera de las instituciones que integran el Ministerio Público si ha retornado o ante los consulados, dentro de los dos (2) años siguientes a la sanción de esta ley,</p>	<p>Se hace necesario abrir un plazo razonable para actualizar el registro de víctimas de exilio o desplazamiento forzado transfronterizo, en atención a que una de las características del fenómeno es el subregistro. Teniendo en cuenta que si los hechos victimizantes son anteriores no obtendrían amparo si no se habilita la posibilidad de registrarse</p>			
			<p>ARTICULO QUINTO VIGENCIA: La presente Ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga cualquier disposición anterior que verse sobre este tema.</p>		
			<p>9. CONFLICTO DE INTERÉS</p>		
			<p>En cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, consideramos que ningún congresista se vería inmerso en una situación en la que de la discusión o votación de este proyecto pueda resultar un beneficio particular, actual y directo en su favor.</p>		

Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 286 ibidem: "todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones".

10. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y, en consecuencia, solicito a los integrantes de la Comisión Primera del Senado de la República, dar PRIMER DEBATE conforme al Pliego de Modificaciones expuesto y al Texto Propuesto al Proyecto de Ley No. 214 de 2022 Senado "Por medio del cual se reconoce el desplazamiento forzado transfronterizo en la ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones",

Cordialmente,



MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ
Senadora de la República

de divulgación a nivel internacional y nacional, a fin de que las víctimas de desplazamiento forzado transfronterizo que no han declarado se acerquen para rendir su declaración.

Las víctimas de desplazamiento transfronterizo que hayan obtenido el estatuto de refugiados, no deberán presentar la solicitud de que trata el presente artículo y podrán ser reconocidas de oficio con la sola presentación de la resolución de reconocimiento, salvo que quieran declarar su victimización frente a otras de las violaciones previstas en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011

Artículo 5. La presente ley rige a partir de su publicación.

Cordialmente,



MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ
Senadora de la República

11. TEXTO PROPUESTO

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO. 214 DE 2022 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE RECONOCE EL DESPLAZAMIENTO FORZADO TRANSFRONTERIZO EN LA LEY 1448 DE 2011 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto declarar y reconocer la condición de víctima a quien haya sufrido desplazamiento forzado transfronterizo o exilio en el contexto del conflicto armado interno en Colombia, con el propósito de proveerle un tratamiento justo, igualitario y acorde al principio de la dignidad humana por parte del Estado colombiano, dentro del marco normativo establecido por la Ley 1448 de 2011.

Artículo 2. Modifíquese el párrafo 2° del artículo 60 de la ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Parágrafo 2°. Para los efectos de la presente ley, se entenderá que es víctima del desplazamiento forzado o exiliado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional (desplazamiento interno) o fuera del territorio nacional (desplazamiento transfronterizo), abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3° de la presente Ley.

Artículo 3. Agréguese un párrafo al artículo 28 de la ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

PARÁGRAFO: Las víctimas residentes en el exterior o exiliados gozarán de los mismos derechos que las víctimas residentes en el territorio nacional, independientemente de su estatus migratorio o en la situación o condición de protección.

Artículo 4. Declaración sobre los hechos que configuran la Situación del desplazamiento transfronterizo. La persona víctima de exilio o desplazamiento forzado transfronterizo podrá rendir declaración ante cualquiera de las instituciones que integran el Ministerio Público si ha retornado o ante los consulados, dentro de los dos (2) años siguientes a la sanción de esta ley, siempre y cuando estos hechos hubiesen ocurrido a partir del 1° de enero de 1985. Para este efecto, el Gobierno Nacional adelantará una campaña

CONTENIDO

Gaceta número 1640 - Martes, 13 de diciembre de 2022
SENADO DE LA REPÚBLICA
PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate y texto radicado al Proyecto de Acto legislativo número 23 de 2022 Senado, por el cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política, se adopta una reforma política y se crea el Sistema Mixto Electoral para Cámara de Representantes, asambleas departamentales y concejos municipales y se dictan otras disposiciones.	1
Informe de ponencia, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 214 de 2022 Senado, por medio del cual se reconoce el desplazamiento forzado transfronterizo en la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.	10