



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 972

Bogotá, D. C., martes, 24 de octubre de 2017

EDICIÓN DE 10 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PONENCIAS

### **INFORME DE PONENCIA NEGATIVA DE ARCHIVO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 017 DE 2017 CÁMARA, 05 DE 2017 SENADO**

*por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026*

Bogotá, D. C., 17 de octubre de 2017

Doctor

CARLOS ARTURO CORREA MOJICA

Presidente Comisión Primera

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto: Informe de ponencia de archivo para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 017 de 2017 Cámara, 05 de 2017 Senado, por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026.**

Respetado señor Presidente:

De conformidad con el encargo de la Mesa Directiva y con los artículos 144, 150 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar informe de ponencia negativa para segundo debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 017 de 2017 Cámara, 05 de 2017 Senado, por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026.**

### **1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

El día dos (2) de mayo del presente año, el entonces Ministro del Interior doctor Juan Fernando Cristo Bustos radicó ante la Secretaría General del Senado de la república el **Proyecto de Acto Legislativo número 017 de 2017 Cámara, 05 de 2017 Senado, por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026.**

El Proyecto de Acto Legislativo inició su trámite en la Comisión Primera del Senado, donde fueron designados como Ponentes los Senadores *Roy Barreras, Roberto Gerlén, Carlos Motoa, José Obdulio Gaviria, Juan Manuel Galán, Doris Vega, Claudia López y Alexander López.* El Senador Gaviria presentó ponencia negativa, sin embargo, fue derrotada, y el pasado 6 de junio fue aprobado en primer debate, en el mismo sentido fue discutida y aprobada el proyecto por la plenaria del Senado el 25 de julio.

Una vez realizado el tránsito a Cámara, por instrucciones de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dentro del marco del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz establecido en el Acto Legislativo número 01 de 2016 y mediante Oficio número C.P.C.P 3.1 – 0210 – 2017 de fecha 4 de septiembre de 2017, fui designado como ponente para primer debate del presente proyecto.

### **2. PRIMER DEBATE EN COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

El **Proyecto de Acto Legislativo número 017 de 2017 Cámara, 05 de 2017 Senado, por medio del cual se crean 16 circunscripciones**

*transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026*, una vez aprobado por el Senado, inició su trámite legislativo en la Cámara de Representantes en la Comisión Primera con la radicación del proyecto publicado en la **Gaceta del Congreso** número 308 de 2017.

Para el primer debate en la Comisión Primera de Cámara, fue presentada una ponencia mayoritaria radicada por los honorables Representantes honorable Representante *Jaime Buenahora Febres*, honorable Representante *Silvio José Carrasquilla*, honorable Representante *Albeiro Vanegas Osorio*, honorable Representante *Carlos Abraham Jiménez López*, honorable Representante *Óscar Fernando Bravo Realpe*, honorable Representante *Fernando De La Peña Márquez*, honorable Representante *Angélica Lisbeth Lozano Correa*, honorable Representante *Carlos Germán Navas Talero*. De igual manera, fue radicada ponencia negativa por quien una vez más presenta esta ponencia negativa, publicada en la **Gaceta del Congreso** número 813 de 2017 con el fin de proponer el archivo del Proyecto de Acto Legislativo.

Se anunció su discusión el 6 de septiembre y solo hasta el 25 de septiembre de 2017 la comisión primera aprobó el proyecto, el debate inició con la exposición de la ponencia negativa y su posterior votación, en la que fue negada.

Motivo por el cual se dispuso la discusión de la ponencia mayoritaria, en la que la totalidad de los artículos del texto propuesto fueron aprobados por la comisión.

Luego de realizar el estudio de cada una de las proposiciones radicadas, se aprobaron varias modificaciones una de ellas al parágrafo 4° del artículo 3° transitorio, en aras de aumentar el respaldo ciudadano equivalente al 10% del censo electoral y que se requerirán más de 20.000 firmas para la inscripción de candidatos por los grupos significativos de ciudadanos. Igualmente, se incluyeron expresiones como “en cualquier época, corporaciones públicas, y quien se haya desempeñado como servidor público” al parágrafo 2° del artículo transitorio 5°.

A su vez incluye un nuevo inciso al artículo transitorio 6° en el afirma que los candidatos y las listas de las circunscripciones no podrán realizar alianzas, coaliciones o acuerdos con los candidatos para las circunscripciones ordinarias para la Cámara.

Habiendo cumplido con el debate, votación y aprobación del **Proyecto de Acto Legislativo número 017 de 2017 Cámara, 05 de 2017 Senado**, por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026, en la sesión de la comisión primera, inicia el trámite en la honorable Plenaria de la Cámara.

### 3. AUDIENCIA PÚBLICA

A pesar de la importancia del proyecto, y de las repercusiones de tipo constitucional y democrático, resulta inquietante porque no se había realizado una audiencia pública donde participaran importantes agentes que adelantaran los procesos de inscripción, elección y selección de candidatos e incluso actores como: la población las víctimas, y las autoridades civiles y políticas que viven en estos territorios, la Registraduría Nacional Electoral, la Misión de Observación Electoral, el Consejo Nacional Electoral, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Academia, ya que son instituciones que deben ser escuchadas antes, para poder realmente discutir y votar la presente iniciativa, obedeciendo a criterios técnicos serios y no solo a la coyuntura de seguir complaciendo a las FARC en todas sus solicitudes.

En este sentido solicité como ponente la práctica de la audiencia, la cual curiosamente se llevó a cabo una vez ya se había discutido y votado el Proyecto de Acto Legislativo en la Comisión Primera.

No obstante, el pasado jueves 12 de octubre de 2017 se adelantó en el recinto de la Comisión Primera, dando como resultado importantes aportes para la construcción de la presente ponencia, así como de hacer evidente la problemática real y los inconvenientes de quienes habitan en estas circunscripciones, especialmente, en torno al registro de víctimas, la selección de los candidatos, la votación, los lugares de votación en las cabeceras municipales, y los impedimentos físicos, administrativos, económicos y técnicos para llevar a cabo estas elecciones.

Las principales intervenciones se resumen a continuación:

#### a) **Marcos Romero Silva, Director General Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes):**

Considera positivo el proyecto de acto legislativo, en la medida que tras la violación de los derechos humanos existe un daño político que precisa ser reparado. El desplazamiento forzado y del exilio son expresiones emblemáticas de dicho daño ya que implican para las víctimas la pérdida de sus comunidades políticas y su derecho a participar en una comunidad con su voz y su voto.

Lo anterior, se ve reflejado al incluir a las víctimas para escoger a los candidatos, que las listas estén integradas por dos candidatos donde al menos alguno sea víctima y la prohibición para que sea candidato un desmovilizado del grupo guerrillero.

*Considera como puntos negativos de la ponencia que el único medio para acreditar la condición de víctima sea una certificación expedida por la Unidad Administrativa de*

***Atención y Reparación a Víctimas, ya que esta condición puede ser acreditada por cualquier medio.***

Y por otra parte considera que se violan los estándares internacionales sobre dignidad y seguridad, al pedir como requisito para ser candidato encontrarse en proceso de retorno.

Propone que cualquier persona desplazada pueda presentarse como candidato/a independientemente que haya retornado o no a la zona asociada a la Circunscripción y que se incluya una regla flexible de ejercicio del voto en favor de las personas desplazadas, reconociendo en ellas el derecho a votar por candidatos asociados a sus territorios independientemente de que hayan o no retornado.

Además, **solicita que no se excluyan las cabeceras municipales, cuando es un hecho notorio que buena parte de las personas desplazadas forzosamente se encuentra en esas zonas.**

Y finalmente exhorta a la Cámara de Representantes incluir medidas de protección a favor de las víctimas, con el objetivo de garantizar la seguridad de quienes decidan hacer política.

**b) John Sudarsky, Corporación para el Control Social:**

Hace referencia a dos temas los cuales son los que le generan preocupación.

1. **El tarjetón:** Indica que las circunscripciones de paz son distritos uninominales, por lo que se hace necesario que los candidatos se identifiquen claramente, diseñando un tarjetón que presente: el nombre del movimiento u organización social y la foto y nombre del candidato, para que los ciudadanos identifiquen claramente el candidato por el que van a votar.
2. **El Eslabonamiento Legislativo:** Las circunscripciones corresponden la gran mayoría de los casos con los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, la intención es ayudar a los niveles poblacionales con menos habitantes al habitante para lograr una integración tanto en la priorización de proyectos como en el imaginario colectivo.

**Considera que no es conveniente excluir las cabeceras municipales cuya población supere los 25.000 habitantes.**

**c) Claudia Alejandra Coll Agudelo, Asesora Jurídica Ruta Pacífica de las Mujeres:**

Solicita que es fundamental dar oportunidad a las mujeres residentes en las zonas rurales para que participen en el Congreso de la República, pues esto disminuye la brecha de la participación política.

En razón a lo anterior, piden que se tengan en cuenta las proposiciones relativas a la paridad

de listas para las circunscripciones especiales, lo que permitiría que Colombia Cumpla con las obligaciones internacionales que ha adquirido al suscribir la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres.

Igualmente, **no está de acuerdo con que se excluyan las cabeceras municipales, establecen como medida que esto solo se aplique para cascos urbanos de más de 15.000 habitantes,** además que no se puede dejar de lado que existen zonas rurales en donde no se han instalado puestos de votación suficientes y sus habitantes solo pueden votar en los cascos urbanos.

Por ende, excluir dichas zonas privaría a la población residente en lugares sin puestos de votación de su derecho a elegir.

Por último, no están de acuerdo con que se exija la rectificación de la existencia de la organización social, ya que se convierte en un obstáculo para la participación real y efectiva de líderes y lideresas locales.

**d) Lida Margarita Núñez Uribe, Coordinadora de la Estrategia de Lobbying y Presión Política Corporación Viva de la Ciudadanía:**

Ponen de presente varias preocupaciones que le asisten:

La acreditación como víctima, pues consideran que la exigencia de la acreditación por parte de la Unidad de Víctimas vulnera los derechos de estas, pues su ejercicio se condiciona a un registro administrativo.

La ausencia del criterio de paridad de género para la conformación de las listas: la garantía de participación política y ciudadana de las mujeres en la construcción de la paz y la apertura democrática son un principio transversal del Acuerdo y es una medida necesaria, especialmente en las zonas rurales donde la desigualdad de la participación política de las mujeres es mayor que en otras zonas.

Requisitos para acreditarse como organización social: Lo contemplado en el proyecto de acto legislativo presenta un alto riesgo de exclusión de todas aquellas organizaciones y movimientos sociales de hecho, que no poseen personería jurídica, pero que han realizado un aporte en la construcción de la paz e implementación de políticas públicas en los territorios, No se contempla ningún mecanismo por el cual la autoridad electoral pueda certificar o no la existencia de una organización o movimiento social.

El calendario electoral: Este empieza a correr a partir del 11 de noviembre, según la MOE 77 municipios de los 167 que componen las circunscripciones de paz poseen un déficit de credulación y 116 de los 167 tienen dificultades de acceso a los puestos de votación. Por este motivo solicitan que dentro del acto legislativo se haga

imperante que la Registraduría del Estado Civil la realización de campañas masivas de cedulación en dichos municipios, así como la ubicación de mesas de votación que garanticen el acceso a la ciudadanía, estableciendo un calendario electoral especial que permita a la Registraduría atender dichas demandas y garantizar derechos políticos.

La exclusión de todas las cabeceras municipales. También solicitan establecer una fórmula que permita que las cabeceras municipales de las Circunscripciones puedan participar.

**e) José Roberto Quijano Muñoz, Gobernador (E) del Cabildo Indígena Amoya Virginia, Etnia Pijao:**

Critica que solo se puedan presentar candidatos de resguardos indígenas, reconocidos por el Ministerio del Interior, generando un hecho de inconstitucionalidad, ya que desconoce que hay cabildos indígenas que nunca se han registrado desconociendo los derechos de las minorías, por lo que solicitan que se les garantice la participación en igualdad de condiciones y no los dejen en el olvido.

**Por otra parte, considera que prohibir la participación de víctimas que ya han sido elegidas para cargos públicos, igualmente niega la participación lo cual debe ser subsanado.**

**f) Olga Amparo Sánchez, Representante Legal Casa de la Mujer:**

Resalta la creación de las circunscripciones de paz como una medida de reparación con las poblaciones que habitan los territorios, permitiendo que las organizaciones de mujeres a nivel rural participen políticamente.

**En cuanto a la exclusión de las cabeceras municipales, indican que no es acorde con los objetivos del Acuerdo ya que restringe la participación de las poblaciones que tienen inscritas sus cédulas en las cabeceras, sin tener en cuenta las dificultades que han tenido las poblaciones rurales para ejercer libremente su voto.**

**g) Sandra Milena Muñoz Cañas, Escuela Nacional Sindical:**

Critica la manera en que está redactado el Acto legislativo, la cual impide a las organizaciones de hecho participar en las circunscripciones, pero que han trabajado en los territorios representando un riesgo.

Solicita que el Estado realice las campañas de cedulación masiva en las zonas marginadas y se prevean medidas para facilitar el acceso a las campañas por parte de mujeres rurales. Lo cual se hace urgente faltando solo 6 meses para la celebración de las elecciones presidenciales y del Congreso de la República.

Frente a la acreditación de las organizaciones sociales informales, consideran que en los territorios hay autoridades distintas a la autoridad electoral y mecanismos alternos la personería jurídica que contribuyen a certificar el trabajo, experiencia y

compromiso de las organizaciones con el territorio como las autoridades indígenas, campesinas y afrodescendientes, además de la Personería del Pueblo y las Personerías Municipales.

También, consideran que limitar la acreditación de las víctimas al RUV es desproporcional con las mujeres víctimas que han optado por no registrarse debido a la falta de eficacia de la institucionalidad en materia de atención y reparación de víctimas.

Por otra parte, indican que **la exclusión de las cabeceras deja sin derecho a participar al 75% de los ciudadanos habilitados para votar en estos municipios.** Y por último critica que no se contemplen garantías para la efectiva participación electoral.

**h) Héctor Augusto Romero, Presidente Nacional de Sintraimagra:**

Realizan varias críticas en las cuales se encuentran:

1. **La exclusión de las cabeceras municipales**, lo que deja sin derecho a participar a un número importante de ciudadanos habilitados para votar, siendo la mayoría víctimas del conflicto que debieron desplazarse por causa de la violencia.
2. **Que la condición de víctima se acredite solo con el registro de víctimas**, va en contravía de lo señalado por la Corte Constitucional la cual ha sido clara en señalar que la calidad de víctima no la da un registro.
3. Respecto de las organizaciones sociales preocupa que se pueda negar el derecho a postular a un gran número de organizaciones sociales que son informales.

**i) Alexandra Barbosa, Comité Ejecuto Fensuagro:**

Expresa su gran preocupación en la **falta de paridad de género en la conformación de las listas.**

Advierten además, que la Registraduría debe contar con facultades y un presupuesto específico que permita establecer un calendario especial para las circunscripciones, financiar la reubicación de mesas de votación las zonas rurales afectadas o muy lejanas, realizar pedagogía y realizar jornadas de inscripción de cédulas.

También advierte sobre la preocupación que genera dejar a las cabeceras municipales por fuera, pues quedaría un gran número de personas sin participar, como lo es el alto porcentaje de víctimas de desplazamiento forzado.

Por último, **expresa que hay municipios como Andaquíes y Morelia en los que solo existen puestos de votación en las cabeceras municipales.**

**j) JUAN CARLOS GALINDO VACHA, REGISTRADOR NACIONAL DEL ESTADO CIVIL:**

Advierte que **a tan solo 5 meses del proceso electoral no exista una norma que regulen las**

**circunscripciones especiales de paz, genera grandes interrogantes, ya que aún falta el último debate, la conciliación y además el control de constitucionalidad.**

Además, hace algunas observaciones a la creación de las 16 Circunscripciones, ya que esto **implica tareas adicionales de la Registraduría, como lo es el periodo de inscripción de los candidatos, hacer una revisión de sus calidades, la implementación de los formularios electorales en lo que aún no se a podido trabajar por falta de reglamentación.**

Por otra parte, indica que la creación de las 16 circunscripciones genera tareas que impiden la reubicación de las mesas de votación, la reubicación está en manos de la autoridad municipal, no es una labor sencilla instalar puestos y mesas de votación debido a la división administrativa.

Afirmó que, **la Registraduría no tiene hoy las herramientas legales, y se encuentra en una carrera contrareloj, no se puede dejar de lado que existen escrutadores auxiliares, municipales, departamentales y nacionales, se pregunta el Registrador en estas circunscripciones quién será la autoridad escrutadora, ¿se creará una nueva comisión?, o ¿será mixta para resolver las diferencias que se susciten?**

También tiene impacto la armonización del calendario electoral, para garantizar que el proceso electoral se lleve a cabo de manera armónica, **no solo se necesita la norma, sino la reglamentación y los recursos para poderlas implementar que hasta el momento tampoco se tienen.**

**k) Alejandra Barrios, Misión de Observación Electoral:**

La MOE advierte tres preocupaciones principales frente a las 16 Circunscripciones.

**1. Excluir las cabeceras municipales de la votación pone en riesgo la participación de las poblaciones objetivo de las Circunscripciones.**

La MOE ha observado que, en los municipios donde se están excluyendo los puestos urbanos, el 44% de la población habita en la cabecera municipal, sin embargo, el 61% del censo electoral está inscrito en los puestos de las cabeceras, lo que quiere decir, que en gran parte la población rural vota en las cabeceras.

Por otra parte, existen municipios que solo tienen puestos de votación en la cabecera municipal, como Belén de los Andaquíes, Morelia, Solita o Calamar. Si se sacan las cabeceras y no se crean nuevos puestos de votación, estos municipios quedarían excluidos de la votación de estas circunscripciones.

**2. Se debe garantizar la creación de nuevos puestos de votación y la inscripción efectiva de los ciudadanos a esos puestos en las zonas rurales de las Circunscripciones.**

**El 70% de las Circunscripciones de paz podría tener problemas de acceso a puestos de votación.**

Recomienda que se establezcan plazos claros para que la Registraduría cree nuevos puestos de votación en áreas alejadas de las cabeceras municipales y poco pobladas, así como dentro de los territorios étnicos y especificar los fundamentos normativos que le permitirán a la autoridad electoral instalar estos nuevos puestos, ya que la actual legislación es confusa y limitante, lo que podría impedir a la Registraduría llevar a cabo la tarea a tiempo.

**3. Preocupa también la capacidad de las autoridades estatales para llevar a cabo una vigilancia electoral efectiva de las Circunscripciones de paz, especialmente a la financiación de campañas.**

El acto legislativo estipula la creación de Tribunales Electorales de Paz, a esto la MOE recomienda:

- a) Fortalecer las funciones de los Tribunales garantizando una reacción oportuna frente a las irregularidades, especialmente en lo referente a las medidas para controlar la entrada de aportes directos a las campañas, que están prohibidos;
  - b) Establecer los términos del trabajo conjunto con las demás autoridades que a nivel territorial tienen competencia en materia electoral;
  - c) Introducir medidas para la selección y el nombramiento de los miembros de los tribunales, que eviten la politización de estas figuras;
4. Sobre las calidades de los candidatos y su postulación:

**Para la MOE es inconveniente que la autoridad electoral acredite la existencia de organizaciones sociales durante 4 o más años en el territorio. Recomienda hacer explícito que las listas deben estar compuestas por un hombre y una mujer.**

Por último, **no está de acuerdo con que se limite la posibilidad de postulación solo a las víctimas que están inscritas en el registro único de Víctimas**, ya que solo el 52% de las víctimas está allí.

**4. CONSIDERACIONES Y OBSERVACIONES JURÍDICAS RESPECTO AL TEXTO DEL ARTICULADO QUE SUGIEREN EL ARCHIVO DEL PROYECTO**

Con la finalidad de implementar el punto 2.3.6 del Acuerdo Final, el Gobierno mediante el procedimiento de fast track presentó el proyecto de acto legislativo ante este órgano, en el que busca crear en las zonas afectadas por el conflicto una medida transitoria consistente en crear un total de 16 Circunscripciones Transitorias

Especiales de Paz, para la elección de un total de 16 Representantes a la Cámara de manera temporal y por 2 períodos electorales.

No obstante, este mecanismo no es más que una fachada para que la guerrilla de las Farc siga afianzando su poder político en las zonas en las cuales ha tenido mayor influencia, y control territorial, garantizándole ahora el Gobierno un tranquilo tránsito de la ilegalidad a curules en la Cámara de Representantes, sin necesidad de someterse a un verdadero proceso electoral, vulnerando principios constitucionales y electorales, como la igualdad y el respeto de la soberanía popular, elementos básicos de un Estado Democrático.

Y así se logró evidenciar en la audiencia pública, en la que diferentes víctimas afirmaron que no se encuentran representadas con el proyecto actual, ya que no todas se encuentran inscritas en el registro de la Unidad de Víctimas, debido a que por miedo ni siquiera se registraron.

Igualmente, se advirtió que no se deben excluir las cabeceras municipales, ya que al ser víctimas de la violencia se vieron obligados a salir de la zona rural e irsen a vivir a dichas cabeceras donde, actualmente el proyecto no les permitiría votar, y que alrededor del 61% de las víctimas están ubicadas en cabeceras municipales.

Finalmente, es preocupante las advertencias del Registrador Nacional, Juan Carlos Galindo, quien afirma que hay que tener en cuenta que la aprobación de este proyecto implica un proceso electoral adicional al ordinario para el mismo 11 de marzo de 2018 y que aún falta su trámite en el Congreso (cuarto debate y conciliación) y la revisión por parte de la Corte Constitucional; por tanto, se necesita tiempo para organizar el proceso. También aseguró que no se cuenta con las herramientas legales para poner puestos de votación y que necesitará de recursos económicos adicionales con los que tampoco se cuentan.

##### **5. CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS POR LAS CUALES DEBE SER ARCHIVADO EL PROYECTO:**

- a) Los Candidatos solo pueden ser inscritos por organizaciones de víctimas, grupos significativos de ciudadanos, campesinos, organizaciones sociales, incluyendo mujeres:**

Con la creación de estas 16 circunscripciones, y según el informe presentado por la MOE, resulta que el promedio de participación nacional en las pasadas elecciones a la Cámara de Representantes fue del 44% es decir 14.405.043 votos, de los cuales la votación en los municipios donde se concentraran las nuevas 16 circunscripciones de paz representó el 11.5% del total de la votación, es decir 1.656.580 votos.

Esta situación es realmente preocupante, porque estos nuevos candidatos surgirán de territorios donde históricamente las FARC han

ejercido control territorial, practicado actos de terrorismo, cultivos ilícitos y minería criminal y aunque se escudarán en que no serán inscritos por su partido, seguramente se impondrán por las nuevas organizaciones que surjan.

A su vez, preocupa que la MOE advierta que en los casos en que coincida la circunscripción especial de paz con territorios étnicos, se puedan inscribir candidatos por los consejos comunitarios, los resguardos y autoridades indígenas, y por las kumpaño, esto debido a que existe una desactualización de las bases de datos oficiales que determinan la existencia de estas organizaciones, e igualmente, a la incertidumbre sobre los requisitos que las organizaciones interesadas en postularse a estas circunscripciones deben cumplir para candidatizarse.

Y tal vez el problema más grave será el riesgo de que se use a estas organizaciones como fachada para avalar a candidatos que no representan realmente los intereses de estas comunidades, ante lo cual se requerirá un control riguroso de parte de las autoridades electorales quienes ni siquiera han sido escuchadas en audiencia pública<sup>1</sup>.

Cabe resaltar que, si realmente lo que se pretende es buscar la representación de las propias víctimas en estas 16 circunscripciones, existe una contradicción ya que fui autor de una proposición en el proyecto de acto legislativo de reincorporación política de las FARC, que consagró las 5 curules en Senado y 5 en Cámara para las FARC, donde propuse la creación de 5 curules adicionales en Cámara y en Senado, para las víctimas de las Farc y como no contaba con el aval del gobierno ni siquiera fue discutida y votada en comisión.

En el mismo sentido, según cifras del registro histórico de víctimas de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, existen 8.532.636 víctimas, de las cuales según el informe de la MOE las víctimas de las circunscripciones especiales representan solamente el 36% del total nacional siendo 3.071.749 las víctimas que serían representadas, pero un total de 5.460.887 es decir el 64% de las víctimas no están representadas en los candidatos que surjan de estas 16 circunscripciones especiales.

Por si fuera poco, este acto legislativo establece la práctica de un doble ejercicio al sufragio, en el entendido que consagra: *“Los ciudadanos podrán ejercer su derecho al voto en las circunscripciones transitorias especiales de paz, sin perjuicio de su derecho a participar en la elección de candidatos a la Cámara de Representantes en las elecciones ordinarias”*. Situación que es abiertamente inconstitucional, y violatoria del derecho a la igualdad, contradiciendo los postulados que ha establecido la Corte Constitucional respecto a los principios y garantías del derecho al voto, ya que está otorgando una doble connotación

<sup>1</sup> <http://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/05/Informe-Circunscripciones.pdf>

a los ciudadanos que se encuentren en estas circunscripciones, es decir ahora existen unos ciudadanos de primera y de segunda categoría, los que pueden votar dos veces y verse representados por dos candidatos en la Cámara de Representantes, y el resto de los ciudadanos colombianos quienes solo podrán ejercer su derecho al sufragio por una vez y por un solo candidato.

En este sentido, mientras la Constitución Política en los artículos 40, 103 y 258<sup>2</sup> establece las garantías que deben existir cuando se ejerce el derecho al voto, como que se realice sin ningún tipo de coacción, en forma secreta, con garantías de igualdad, determinando que: *“La Organización Electoral suministrará **igualmente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos**”,* este acto legislativo discrimina y separa, permitiendo una doble participación en el certamen electoral para algunas personas, que están residiendo donde históricamente se han encontrado las FARC, ELN, Bacrim, cultivos ilícitos, minería ilegal y cuanta actividad ilegal ha existido en el territorio colombiano.

Así las cosas, la Corte Constitucional en Sentencia C-1110 de 2000, reconoce que la democracia tiene su fundamento en *“El principio de Una Persona Un Voto”* consistente en que *“las distintas personas gozan de una **igual dignidad, por lo cual, sus intereses y preferencias merecen una igual consideración y respeto por parte de las autoridades. La articulación de estos principios de igualdad y participación, que son consustanciales a una democracia fundada en la soberanía popular, comporta una consecuencia elemental, que tiene una importancia decisiva: todos los ciudadanos son iguales y su participación en el debate público debe entonces tener el mismo peso, que es el fundamento de la regla “una persona un voto”, que constituye la base de una deliberación democrática imparcial. En efecto, si los votos de cada individuo tienen el mismo valor, entonces el procedimiento democrático debe conferir idéntico peso a los intereses, valores y preferencias de cada individuo, lo cual potencia la posibilidad de que por medio de una deliberación democrática vigorosa pueda alcanzarse verdaderamente una solución justa e imparcial”***.

<sup>2</sup> **Artículo 40.** Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: 1. Elegir y ser elegido (...)

**Artículo 103.** Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. (...)

**Artículo 258.** El voto es un derecho y un deber ciudadano. El Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos. (...)

Igualmente, en Sentencia C-522 de 2002, la Corte consagró que: *“Si los votos configuran la base de la deliberación democrática y participativa entonces **los procedimientos democráticos no pueden crear mecanismos de distinción o preferencias, porque atentan contra la igualdad de las personas al conferir diferente peso a los intereses, preferencias y valores de los individuos, lo cual impide que en el proceso democrático se alcancen decisiones legítimas**”*.

Aunado a lo anterior, persiste el problema de la cedulación en gran parte de los municipios, la MOE asegura que de los 1122 municipios que tiene Colombia, 214 tienen déficit de cedulación, de los cuales, si 167 integraran las circunscripciones de paz, 77 de ellos tienen un déficit de cedulación que debe ser atendido, es decir, que el 46% de los municipios donde funcionarían las circunscripciones de paz necesitan políticas de cedulación de su población antes de acudir a las urnas.

Una consideración adicional, que debe atenderse es la falta de acceso a los puestos de votación de los municipios que conformarán las 16 circunscripciones de paz, la MOE en su informe aseguró que 360 municipios en todo el país tienen dificultad de acceso a puestos de votación, de los cuales 116 (el 32%) están en las circunscripciones de paz, es decir que la enorme mayoría de circunscripciones de paz está compuesta por municipios donde parte de la ciudadanía puede tener los puestos de votación demasiado lejos para poder ejercer su derecho al voto.

Otro factor determinante son los índices de violencia política y social en las circunscripciones especiales de paz, ya que hechos delictivos como: amenazas, secuestros, desapariciones, atentados y asesinatos cometidos en contra de candidatos a cargos de elección popular, funcionarios públicos de elección popular; altos funcionarios de las administraciones a nivel nacional, departamental y municipal; líderes políticos y dirigentes de partidos; fueron monitoreados por el Observatorio de Violencia Política y Social de la Moe presentando los siguientes resultados:

*“Entre enero de 2016 y abril de 2017, en las circunscripciones especiales se presentaron 160 hechos de violencia política, social y comunal, que, en comparación con los 444 hechos registrados en todo el territorio nacional, demuestra que las víctimas de las circunscripciones especiales representan el 36% del total nacional, y que hechos como las amenazas 69 y los asesinatos 56, son los hechos que más se registran en estos municipios”*.

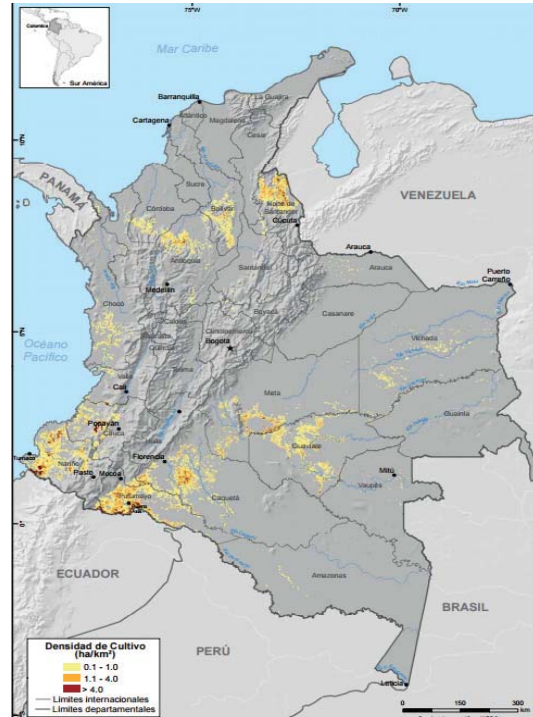
*“De los 167 municipios que componen las 16 circunscripciones, 65 de ellos (39%) reportaron algún tipo de hecho violento, los municipios de El Doncello (Caquetá), Caloto (Cauca) y Montelibano (Córdoba) son los municipios con más hechos violentos, sin embargo, de los tres, Caloto presenta el mayor número de asesinatos”*.

“Respecto de la Violencia Política, el 37,4% de las víctimas registradas desde 2016 a nivel nacional estaban en las Circunscripciones Especiales, debido a que la mayoría de los atentados y secuestros contra políticos que ha habido en el país han sucedido en estos territorios”.

“Por su parte la violencia social en las Circunscripciones Especiales representa exactamente la tercera parte de los hechos de violencia social en todo el país, evidenciando que la mitad de los líderes sociales asesinados desde 2016 provienen de los municipios cobijados por las circunscripciones de paz”.

Es decir, que la realidad de las “circunscripciones de paz” son: violencia, bacrim, ELN, FARC, disidentes de FARC, cultivos ilícitos, minería ilegal, falta de cedulación y desactualización de datos.

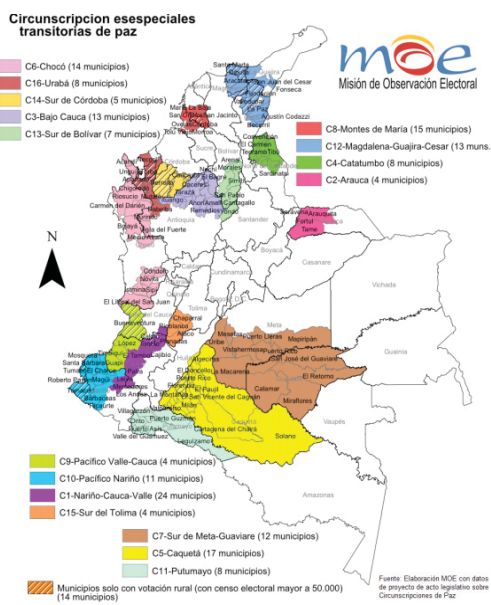
Número de municipios por departamento que tienen circunscripciones especiales transitorias de paz			
#	Departamento	Número de municipios con circunscripciones	% del departamento con circunscripciones
1	Antioquia	24	19%
2	Cauca	20	48%
3	Caquetá	16	100%
4	Nariño	16	25%
5	Bolívar	13	28%
6	Chocó	12	40%
7	Meta	8	28%
8	Norte de Santander	8	20%
9	Putumayo	8	62%
10	Sucre	8	31%
11	Cesar	6	24%
12	Córdoba	5	17%
13	Arauca	4	57%
14	Guaviare	4	100%
15	Magdalena	4	13%
16	Tolima	4	9%
17	La Guajira	3	20%
18	Valle del Cauca	3	7%
19	Huila	1	3%
	<b>Total</b>	<b>167</b>	



Según los estudios realizados por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Undoc) los cultivos de coca en Colombia sufrieron un fuerte incremento al pasar de 96.000 ha en 2015 a 146.000 ha en 2016, es decir, hubo un incremento del 52%, en los territorios que históricamente ocupó las Farc y en los que se ubicaron las Zonas Veredales Transitorias.

**b) Las Circunscripciones Especiales de Paz, Territorios de Narcotráfico**

**Zonas de cultivos ilícitos**



Más alarmante aun, son los datos de la Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas de Estados Unidos en la que aseguran que en 2016 en Colombia se sembró una cifra récord de 188.000 hectáreas de hoja de coca con un potencial de producción de 700 toneladas de cocaína pura, en las zonas de control territorial de las Farc.

Respecto a lo anterior, en el informe de la Undoc se indica que la problemática del crecimiento de los cultivos se localiza en 10 municipios, en los que se concentra el 48% del área sembrada de coca, es decir, 70.79 ha, los cuales una vez más coinciden con la creación de las 16 circunscripciones de paz, en las que se encuentran: Tumaco, Tibú, Puerto Asís, El Tambo, Valle del Guamuez, Sardinata, El Tarra, Barbacoas, San Miguel y Orito.

La Undoc advierte igualmente, que en estos territorios las economías ilícitas han ido permeando indirectamente las economías lícitas locales, creando un cierto grado de dependencia.

Por otra parte, según el informe de la Misión de Observación Electoral, para el 2015 el 76% de

3 Informe Circunscripciones de Paz MOE <http://www.indepaz.org.co>



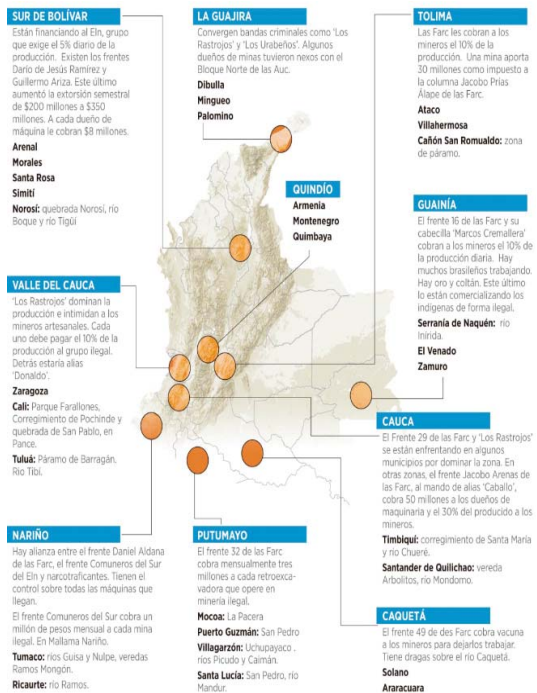
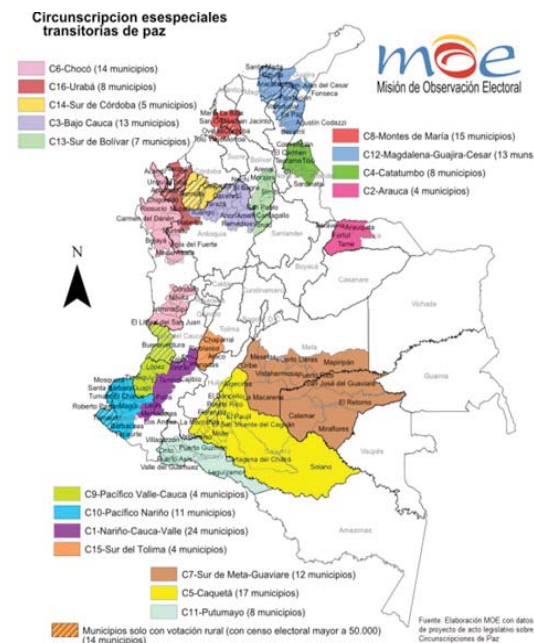
los municipios con circunscripciones especiales tienen cultivos ilícitos siendo estos territorios los que han concentrado más de la mitad de la coca cultivada en el país.

En los territorios más afectados por cultivos de coca (particularmente en Nariño, Cauca y Catatumbo)<sup>4</sup>, el control de la cadena de drogas (producción, transformación y comercialización) ha venido reflejando una relación cada vez mayor de los cultivadores, con las etapas de transformación y comercialización; situación que produce una mayor dependencia económica y social de la actividad, dificultando las acciones del Estado para corregir esta situación.

En razón a lo anterior, vemos como por la falta de presencia institucional y estatal la economía de estas regiones se ha basado en la cadena del narcotráfico, razón por la cual gran parte de la población se ha dedicado a este negocio.

Por otra parte, casi en la totalidad de las circunscripciones de paz, además de ser territorios en los que siempre han operado las Farc, el control territorial también se lo disputan otros grupos armados ilegales, lo que nos lleva a concluir que estas curules fácilmente pueden caer en manos de grupos guerrilleros, bandas criminales, bandas de narcotraficantes o que por medio de las organizaciones sociales o movimientos ciudadanos las Farc accedan a más curules en el legislativo a parte de las 10 que ya tienen garantizadas.

**c) Las Circunscripciones Especiales de Paz, Territorios de Minería Criminal**



Respecto de las zonas de minería criminal, según el informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito 2015, se estableció que los territorios en los que se registró la disminución de los cultivos de coca, coinciden con algunas regiones del país en las que se evidenció la aparición y expansión de la actividad minera asociadas con grupos armados al margen de la ley como nueva forma de criminalidad.

Respecto al dato anterior, genera igualmente preocupación que según el estudio realizado por la MOE se logró establecer que la minería criminal está presente en la tercera parte de los municipios en los que funcionarían las Circunscripciones así: C1. Nariño-Cauca-Valle, C3. Bajo Cauca, C5. Caquetá, C6. Chocó, C9. Pacífico – Valle-Cauca, C10. Pacífico Nariño, C11. Putumayo, C13. Sur de Bolívar, C14. Sur de Córdoba y C.16 Urabá.

En varios de estos departamentos las FARC tenían el control de este negocio, por lo que cabe preguntarnos si efectivamente será transparente la escogencia de los candidatos que ocuparán estas curules, pues son poblaciones en riesgo por factores de ilegalidad y violencia y en las que aún existe una influencia fuerte por parte de las FARC, pues toda la vida ha tenido control territorial en estas zonas.

11.

En conclusión, este Acto Legislativo pretende crear 16 circunscripciones especiales transitorias, en los lugares donde el grupo terrorista de las Farc ha tenido control no solo territorial, sino de cultivos ilícitos y de minería criminal, generando verdaderos corredores para continuar con la comisión de hechos punibles, y como si fuera poco premiarlos, no solo con las 10 curules, 5

<sup>4</sup> [https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO\\_2017\\_WEB\\_baja.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf)

en Senado y 5 en Cámara, sino adicionalmente entregarles 16 curules en Cámara, y aunque el proyecto asegura que no podrán participar partidos tradicionales o de oposición, incluido el partido nuevo de las Farc, no debe desconocerse que hace más de 50 años ellos se encuentran en ese territorio ejerciendo un control absoluto e incluso determinando la suerte de las elecciones en cada uno de esos municipios.

Estos hechos que expongo en la presente ponencia, nos llevan a concluir que efectivamente este Acto Legislativo abusa nuevamente del fast track, y que un hecho tan grave como que a pesar de que solicite la práctica de una audiencia pública, para escuchar a la población y a las autoridades civiles que viven en estos territorios, el gobierno nacional decido adelantar la radicación de la ponencia positiva, afectando de esta forma el derecho y la instancia de participación con que cuenta la ciudadanía.

**d) Activos de la Nación que se encuentran en las Circunscripciones Transitorias de Paz:**

Resulta inquietante una vez más, que las 16 circunscripciones especiales se encuentren al igual que las zonas veredales ubicadas donde se hallan activos estratégicos de la nación como a continuación se expone:

Circunscripción	Activo de la Nación
<b>C 1 Nariño-Cauca-Valle:</b> - Cauca	Reservas de oro
<b>C2 Arauca</b> -Arauca	Caño Limón: Explotación y Exploración Petrolera.
<b>C3 Bajo Cauca</b> -Antioquia	Minería y distribución y producción de energía eléctrica: Idroituango
<b>C 4 Catatumbo</b>	Zona petrolera
<b>C5 Caquetá</b>	Yacimientos de estaño y Carbón
<b>C6 Chocó</b>	Explotación minera en esencialmente de roro, caliza, plata molibdeno y cobre.
-Condoto	Se da la mayor explotación de metales. Reconocida por ser la capital mundial del platino.
<b>C 7 Sur de Meta-Guaviare</b> -Meta	Extracción de petróleo y gas
<b>C 8 Montes de María</b>	ubicación de torres de radio-comunicaciones

Circunscripción	Activo de la Nación
<b>C 10 Pacífico-Nariño</b> -Tumaco  -Barbacoas	Petróleo Importante puerto en el Océano Pacífico por la cual se saca la cocaína Minería: oro, plata, platino.
<b>C1 Putumayo</b>	Explotación petrolífera y de madera
<b>C 12 Magdalena-Guajira-Cesar</b> -Cesar -Guajira: Fonseca Dibulla	Carbón  Carbón Oro
<b>C 13 Sur de Bolívar</b> -Arenal -Yondó:	Explotación de madera y yacimientos auríferos que se explota sin control. Extracción de petróleo y madera.
<b>C 14 Sur de Córdoba</b>	Explotación de carbón mineral
<b>C 15 Sur del Tolima</b> -Ataco	Yacimientos de oro
<b>C 16 Urabá</b> -Turbo -Chigorodó -San Pedro -Dabeiba -Mutatá -Necoelí -Apartadó	Construcción del Puerto Internacional Minería Minería Minería Minería Minería Minería

De esta forma, me permito poner a consideración de la honorable Comisión Primera la siguiente:

**Proposición**

Por las razones anteriormente expuestas, me permito proponer el Archivo del **Proyecto Acto Legislativo número 017 de 2017 Cámara, 05 de 2017 Senado, por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026.**

Cordialmente,



**SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ**

**Representante a la Cámara por Antioquia**