



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - N° 247

Bogotá, D. C., martes, 30 de abril de 2013

EDICIÓN DE 16 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

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 296 DE 2013
CÁMARA

por medio de la cual se implementan los Consejos Ambientales, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto determinar como establecimiento público, una Autoridad Ambiental en materia de vigilancia, control y seguimiento del adecuado cumplimiento de las obligaciones y deberes por parte de las personas naturales o jurídicas beneficiarias del otorgamiento de una licencia ambiental a que se refiere el artículo 50 de la Ley 99 de 1993.

Artículo 2. *Consejos ambientales.* En virtud del numeral 6 del artículo 313 de la Constitución Política, los concejos municipales o distritales, por iniciativa del respectivo Alcalde, podrán crear el Consejo Ambiental, como un Establecimiento Público que tendrá funciones de Autoridad Ambiental dentro de la jurisdicción municipal o distrital donde se creó, en cooperación con la respectiva Corporación Autónoma Regional.

Artículo 3°. *Órgano de dirección.* Cada Consejo Ambiental contará obligatoriamente con un Consejo Directivo, el cual estará conformado por:

- a) El Gobernador del respectivo departamento, o quien este delegue para tal fin.
- b) El Alcalde del respectivo municipio o distrito, o quien este delegue para tal fin.
- c) El Director de la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción en el departamento a la cual pertenece el respectivo municipio o distrito, o quien este delegue para tal fin.
- d) Dos representantes del sector privado, elegidos por los gremios.
- e) Un representante de las entidades sin ánimo de lucro que tengan jurisdicción en el municipio o distrito, cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

f) Dos representantes de las personas naturales o jurídicas que sean beneficiarias de una licencia ambiental, cuyas actividades se desarrollen en el respectivo municipio o distrito.

Artículo 4°. *Facultades.* Los Consejos Ambientales están investidos con las siguientes facultades:

1. Por expresa delegación de la Corporación Autónoma Regional que ejerza jurisdicción o del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, otorgar o revocar licencias ambientales.
2. Hacer seguimiento a los informes presentados por las Corporaciones Autónomas Regionales sobre las licencias otorgadas en su respectiva jurisdicción.
3. A prevención en materia sancionatoria ambiental, imponer y ejecutar las medidas preventivas y sancionatorias consagradas en la Ley 1333 de 2009 y las que sean aplicables, sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades.
4. En coordinación con la Corporación Autónoma Regional respectiva, realizar las indagaciones preliminares, presentando informe a esta, la cual tendrá la potestad para archivar o abrir auto de apertura.
5. En coordinación con la Corporación Autónoma Regional respectiva, realizar todo tipo de diligencias administrativas, como visitas técnicas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones, caracterizaciones y aquellas actuaciones que estime necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios necesarios.

Parágrafo. Los costos a que hace referencia el artículo 34 de la Ley 1333 de 2009, en los que incurran los Consejos Ambientales, al igual que los previos al levantamiento de medidas preventivas, correrán por cuenta del infractor.

Artículo 5°. *Funciones.* Los Consejos Ambientales ejercerán las siguientes funciones:

1. Vigilancia, control y seguimiento propios de una Autoridad Ambiental.

2. Realizar un informe trimestral de las visitas de seguimiento ambiental a los proyectos regulados por el manual de seguimiento ambiental, derivado de los controles y seguimientos a los proyectos que se ejecutan bajo licencias ambientales, el cual se presentará en el mismo período ante la Corporación Autónoma Regional de su jurisdicción.

3. Generar proyectos de inversión social en coordinación con la respectiva Alcaldía municipal o distrital.

4. Velar por el cumplimiento de los acuerdos de inversión social suscritos por las empresas beneficiarias de una licencia ambiental del respectivo municipio o distrito.

5. Las demás que se determinen en el acuerdo de creación y que no sean contrarias a la Ley y la Constitución Política.

Parágrafo. Para el seguimiento y control de las licencias ambientales, los Consejos Ambientales trabajarán conjuntamente con la Corporación Autónoma Regional respectiva y con las Juntas de Acción Comunal de su jurisdicción.

Artículo 6°. *Asistencia técnica.* La asistencia técnica para las visitas de seguimiento ambiental a los proyectos será prestada por el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Minas y Energía o por la Corporación Autónoma Regional correspondiente, en coordinación con la sección administrativa que preste las funciones de control ambiental en el respectivo departamento.

Artículo 7°. *Estructura.* La estructura administrativa, operativa y financiamiento de los Consejos Ambientales, será determinada en el Acuerdo municipal o distrital de su creación, además de la establecida en esta ley.

Parágrafo. Los centros educativos de educación superior, debidamente registrados ante el ICFES, podrán ofrecer a sus estudiantes la posibilidad de realizar prácticas o pasantías en los Consejos Ambientales, actividades que serán orientadas a coadyuvar en los procesos administrativos y de vigilancia de los Consejos Ambientales.

Artículo 8°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

José Alfredo Gnecco Zuleta,
Honorable Representante
departamento del Cesar.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Constitución Política de 1991 prevé en el artículo 79, la garantía del derecho de los ciudadanos a gozar de un ambiente sano, así como también la participación de la comunidad en las decisiones que pueden afectarlo; por otro lado, el artículo 80 de la Carta Magna, le impone al Estado, el deber de prevenir y controlar los factores que deterioren el medio ambiente, la imposición de sanciones, y la exigencia de la reparación de los daños causados. La explotación de recursos renovables y no renovables, la ejecución de proyectos de infraestructura, y cualquier actividad que por su implementación y desarrollo pongan en peligro la sostenibilidad del medio ambiente, requieren de un seguimiento y control en materia ambiental, con el fin de impedir la vulneración jurídica y afectación material del medio ambiente.

La riqueza natural de Colombia, es un factor determinante para el crecimiento de la competitividad económica del país, y va de la mano con los programas y objetivos de las locomotoras de desarrollo del actual Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos Calderón (2012-2014); ello significa, que la responsabilidad del Estado para exigir que se ejecute una adecuada explotación de los recursos renovables y no renovables, es crucial para el surgimiento de nuevas oportunidades que conduzcan a un desarrollo humano sostenible. Es capital que la gestión ambiental a nivel nacional y regional, la cual ya existe en Colombia, se vea apoyada de manera técnica y apropiada por una autoridad municipal o distrital más cercana y permanente, para determinar y controlar las afectaciones que sufre el medio ambiente, y que perturban directamente a la comunidad.

El logro de la sostenibilidad del medio ambiente necesita la participación de actores que complementen y fortalezcan la gestión ambiental de manera efectiva frente a los problemas que surjan frente una indebida o desmesurada explotación o afectación de los recursos naturales de la Nación. Canalizar los esfuerzos de las autoridades ambientales, es una de las medidas que ayudaría a abordar las prioridades ambientales para la consecución de un verdadero desarrollo sostenible.

Se presenta a consideración del Congreso de la República esta iniciativa, para *apoyar los procesos coherentes de la toma de decisiones locales para la gestión medioambiental; catalizar los esfuerzos nacionales y regionales para continuar la implementación de los objetivos constitucionales y legales frente a la protección del medio ambiente; apoyar la gestión ambiental de instituciones nacionales y regionales, y promover y apoyar la base ambiental para el desarrollo sostenible a nivel nacional*¹.

El proyecto tiene por objeto determinar una Autoridad Ambiental en materia de vigilancia, control y seguimiento a las personas beneficiarias de una licencia ambiental, denominada Consejo Ambiental, cuya naturaleza jurídica será de Establecimiento Público del nivel municipal o distrital, creado por el respectivo Concejo Municipal o Distrital, con jurisdicción circunscrita en el lugar de su creación; además, trabajará en cooperación con la respectiva Corporación Autónoma Regional.

También se establece que cada Consejo Ambiental contará obligatoriamente con un Consejo Directivo, que estará investido con facultades como la de otorgar o revocar licencias ambientales, siempre y cuando medie expresa delegación de la Corporación Autónoma Regional que ejerza jurisdicción, o del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible; hacer seguimiento a los informes presentados por las Corporaciones Autónomas Regionales sobre las licencias otorgadas en su respectiva jurisdicción; a prevención en materia sancionatoria ambiental, imponer y ejecutar las medidas preventivas y sancionatorias; entre otras. Igualmente, los Consejos Ambientales ejercerán las funciones de vigilancia, control y seguimiento propias de una Autoridad Ambiental en el municipio o el distrito. Es menester enunciar, que la competencia de los Consejos Ambientales no será concurrente ni presentará conflicto con la competencia de otras autoridades ambientales.

¹ Medidas principales del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, referente a la Gestión Ambiental.

Con esta iniciativa, se pretende fortalecer la legislación en materia de protección del medio ambiente, como la Ley 23 de 1973, Decreto 2811 de 1974, Ley 99 de 2003, Ley 1333 de 2009, Decreto 2820 de 2010; Decretos 3570, 3572 y 3573 de 2011, y lo que consagran los artículos del Capítulo III de la Constitución Política, atinentes a los derechos colectivos y del ambiente.

José Alfredo Gnecco Zuleta,
Honorable Representante departamento del Cesar.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 24 de abril del año 2013 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 296 de 2013 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante, *José Alfredo Gnecco Zuleta.*

El Secretario General,
Jorge Humberto Mantilla Serrano.

INFORMES DE CONCILIACIÓN

INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 006 DE 2011 CÁMARA, 262 DE 2012 SENADO

por medio de la cual se establece una exoneración tributaria sobre el impuesto de vehículos automotores y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., abril de 2013

Doctores

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

Presidente del Senado de la República

AUGUSTO POSADA

Presidente de la Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de Conciliación al Proyecto de ley número 006 de 2011 Cámara, 262 de 2012 Senado, *por medio de la cual se establece una exoneración tributaria sobre el impuesto de vehículos automotores y se dictan otras disposiciones.*

Respetados Presidentes:

En cumplimiento de la honrosa designación que nos han hecho las mesas directivas del Honorable Senado de la República y de la Honorable Cámara de Representantes nos permitimos presentar informe para conciliar las diferencias entre los textos aprobados por la Plenaria del Honorable Senado de la República y en la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes del Proyecto de ley número 006 de 2011 Cámara, 262 de 2012 Senado, *por medio de la cual se establece una exoneración tributaria sobre el impuesto de vehículos automotores y se dictan otras disposiciones.*

INFORME DE CONCILIACIÓN

De acuerdo con el mandato del artículo 161 de la Constitución Nacional y artículo 186 de la Ley 5ª de 1992, la Comisión de Conciliación dirimió las controversias existentes entre los textos aprobados por las Plenarias del Honorable Senado de la República y de la Honorable Cámara de Representantes y decidió acoger el texto aprobado por el Honorable Senado de la República.

TEXTOS APROBADOS EN PLENARIA DE CÁMARA Y SENADO

| Texto aprobado en Sesión Plenaria de Cámara | Texto aprobado en Sesión Plenaria de Senado |
|---|---|
| <i>“por medio de la cual se establece una exoneración tributaria sobre el impuesto de vehículos automotores y se dictan otras disposiciones en materia de desintegración física vehicular”.</i> | <i>“por medio de la cual se establece una exoneración tributaria sobre el impuesto de vehículos automotores y se dictan otras disposiciones”.</i> |

| Texto aprobado en Sesión Plenaria de Cámara | Texto aprobado en Sesión Plenaria de Senado |
|---|---|
| Artículo 1°. Dentro de los dos años siguientes a la expedición de esta ley, se exonera del pago del impuesto sobre vehículos automotores de que trata el artículo 138 de la Ley 488 de 1998, a los propietarios o poseedores de vehículos automotores, que con ocasión de un proceso de desintegración física total requieran el paz y salvo del pago de dicho impuesto para el cumplimiento de requisitos para acceder a la cancelación de la matrícula. La exoneración se hará por la totalidad de la obligación que se adeude hasta la fecha de la cancelación de la matrícula del respectivo vehículo. Una vez recibido el paz y salvo por concepto del impuesto de vehículos automotores, el propietario deberá dentro de los sesenta (60) días hábiles siguientes, solicitar la cancelación de la matrícula del respectivo automotor, so pena de perder los beneficios establecidos en el presente artículo. Parágrafo. Lo contenido en el presente artículo no aplica para los procesos de liquidación o de cobro coactivo que se hubieren iniciado antes de la entrada en vigencia de la presente ley. | Artículo 1°. Dentro de los dos años siguientes a la expedición de esta ley, se exonera del pago del impuesto sobre vehículos automotores de que trata el artículo 138 de la Ley 488 de 1998, a los propietarios o poseedores de vehículos automotores, que con ocasión de un proceso de desintegración física total requieran el paz y salvo del pago de dicho impuesto para el cumplimiento de requisitos para acceder a la cancelación de la matrícula. La exoneración se hará por la totalidad de la obligación que se adeude hasta la fecha de la cancelación de la matrícula del respectivo vehículo. Una vez recibido el paz y salvo por concepto del impuesto de vehículos automotores, el propietario deberá dentro de los sesenta (60) días hábiles siguientes, solicitar la cancelación de la matrícula del respectivo automotor, so pena de perder los beneficios establecidos en el presente artículo. Parágrafo. Lo contenido en el presente artículo no aplica para los procesos de liquidación o de cobro coactivo que se hubieren iniciado antes de la entrada en vigencia de la presente ley. |
| Artículo 2°. Para acceder al proceso de desintegración física total de un vehículo automotor de servicio particular, no se exigirá que este cuente con el certificado de revisión técnico mecánica y de emisiones contaminantes, ni el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), ni se requerirá que llegue por sus propios medios a la entidad desintegradora. Sin embargo, no podrán ser objeto de desintegración física y/o cancelación de matrícula aquellos vehículos que estén afectados por prendas, medidas cautelares, o que sean objeto de depósito provisional en procesos penales. | Artículo 2°. Para acceder al proceso de desintegración física total de un vehículo automotor de servicio particular, no se exigirá que este cuente con el certificado de revisión técnico mecánica y de emisiones contaminantes, ni el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), ni se requerirá que llegue por sus propios medios a la entidad desintegradora. Sin embargo, no podrán ser objeto de desintegración física y/o cancelación de matrícula aquellos vehículos que estén afectados por prendas, medidas cautelares, o que sean objeto de depósito provisional en procesos penales. |
| Artículo 3°. Sin perjuicio de las demás causales establecidas en las normas vigentes, para efectos de la cancelación de la matrícula de un vehículo automotor también se tendrá como causal la desintegración física total del mismo, tratándose de vehículos particulares por la voluntad del propietario de someterlo a dicho proceso. | Artículo 3°. Sin perjuicio de las demás causales establecidas en las normas vigentes, para efectos de la cancelación de la matrícula de un vehículo automotor también se tendrá como causal la desintegración física total del mismo, tratándose de vehículos particulares por la voluntad del propietario de someterlo a dicho proceso. |
| Artículo 4°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará dentro los 6 meses siguientes a la expedición de la presente ley, las condiciones y requisitos ambientales por medio de los cuales las entidades desintegradoras y/o centros de tratamiento de vehículos fuera de uso deben desarrollar el proceso de desintegración física total vehicular. | Artículo 4°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará dentro los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, las condiciones y requisitos ambientales por medio de los cuales las entidades desintegradoras y/o centros de tratamiento de vehículos fuera de uso deben desarrollar el proceso de desintegración física total vehicular. |

| Texto aprobado en Sesión Plenaria de Cámara | Texto aprobado en Sesión Plenaria de Senado |
|--|--|
| | Parágrafo. Las empresas desintegradoras deberán expedir un certificado de chatarrización o desintegración física del vehículo. |
| Artículo 5°. <i>Vigencias y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias. | Artículo 5° El Ministerio de Transporte reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de esta ley un procedimiento, ágil y expedito que contenga estas disposiciones para la cancelación de la licencia de tránsito de vehículos particulares. Parágrafo. Únicamente se beneficiarán de la exclusión que trata el artículo 1° de la presente ley, los vehículos particulares que correspondan a los modelos 2000 y anteriores. |
| | Artículo 6°. <i>Vigencias y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias. |

**TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO
DE LEY NÚMERO 006 DE 2011 CÁMARA,
262 DE 2012 SENADO**

por medio de la cual se establece una exoneración tributaria sobre el impuesto de vehículos automotores y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Dentro de los dos años siguientes a la expedición de esta ley, se exonera del pago del impuesto sobre vehículos automotores de que trata el artículo 138 de la Ley 488 de 1998, a los propietarios o poseedores de vehículos automotores, que con ocasión de un proceso de desintegración física total requieran el paz y salvo del pago de dicho impuesto para el cumplimiento de requisitos para acceder a la cancelación de la matrícula.

La exoneración se hará por la totalidad de la obligación que se adeude hasta la fecha de la cancelación de la matrícula del respectivo vehículo.

Una vez recibido el paz y salvo por concepto del impuesto de vehículos automotores, el propietario deberá dentro de los sesenta (60) días hábiles siguientes, solicitar la cancelación de la matrícula del respectivo automotor, so pena de perder los beneficios establecidos en el presente artículo.

Parágrafo. Lo contenido en el presente artículo no aplica para los procesos de liquidación o de cobro coactivo que se hubieren iniciado antes de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 2°. Para acceder al proceso de desintegración física total de un vehículo automotor de servicio particular, no se exigirá que este cuente con el certificado de revisión técnico mecánica y de emisiones contaminantes, ni el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), ni se requerirá que llegue por sus propios medios a la entidad desintegradora.

Sin embargo, no podrán ser objeto de desintegración física y/o cancelación de matrícula aquellos vehículos que estén afectados por prendas, medidas cautelares, o que sean objeto de depósito provisional en procesos penales.

Artículo 3°. Sin perjuicio de las demás causales establecidas en las normas vigentes, para efectos de la cancelación de la matrícula de un vehículo automotor también se tendrá como causal la desintegración física total del mismo, tratándose de vehículos particulares por la voluntad del propietario de someterlo a dicho proceso.

Artículo 4°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará dentro los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, las condiciones y requisitos ambientales por medio de los cuales las entidades desintegradoras y/o centros de tratamiento de vehículos fuera de uso deben desarrollar el proceso de desintegración física total vehicular.

Parágrafo. Las empresas desintegradoras deberán expedir un certificado de chatarrización o desintegración física del vehículo.

Artículo 5° El Ministerio de Transporte reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de esta ley un procedimiento, ágil y expedito que contenga estas disposiciones para la cancelación de la licencia de tránsito de vehículos particulares.

Parágrafo. Únicamente se beneficiarán de la exclusión que trata el artículo 1 de la presente ley, los vehículos particulares que correspondan a los modelos 2000 y anteriores.

Artículo 6°. *Vigencias y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Senadores,

Juan Lozano Ramírez,
Senador de la República.

De los honorables Representantes,

Ángel Custodio Cabrera,
Representante a la Cámara.

P O N E N C I A S

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 252 DE 2013 CÁMARA**

por medio del cual se introduce un sistema mixto de representación en el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 25 de abril de 2013

Honorable Representante

GUSTAVO HERNÁN PUNTES DÍAZ

Presidente de la Comisión Primera Constitucional
Cámara de Representantes

La ciudad.

Asunto: Ponencia para primer debate del **Proyecto de Acto Legislativo número 252 de 2013 Cámara**, por medio del cual se introduce un sistema mixto de representación en el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones.

Apreciado señor Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo impartido por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el pasado 22 de abril, me permito poner a su consideración, para discusión de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes, el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 252**

de 2013 Cámara, por medio del cual se introduce un sistema mixto de representación en el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones. El texto que a continuación se presenta está dividido así:

- I. Trámite.
- II. Objeto y Contenido de la propuesta.
- III. Antecedentes históricos.
- IV. Fundamentos.
- V. Derecho comparado.
- VI. Proposición.

I. TRÁMITE

El proyecto de acto legislativo que se estudia fue presentado por los Representantes Augusto Posada, Carlos Amaya, Ángela María Robledo, Alfonso Prada, Lina María Barrera, Constantino Rodríguez, los Senadores John Sudarsky, Jorge Londoño, Eugenio Prieto, Juan Fernando Cristo, Juan Mario Laserna, Mauricio Ospina, Mauricio Aguilar, Manuel Virgüez, Germán Carlosama y otros.

En cumplimiento del trámite legislativo y del principio de publicidad, el Proyecto de Acto Legislativo número 252 de 2013 fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 115 de 2013 con fecha 21 de marzo de 2013.

Una vez el proyecto fue remitido a la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes, el día 3 de abril la mesa directiva designó como ponente al Representante Camilo Abril.

II. OBJETO Y CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El proyecto presentado tiene como objetivo “la introducción de un sistema mixto de representación en el Congreso de la República”, con dos tramos simultáneos: de un lado uno mayoritario compuesto por Distritos Uninominales (DUN) de elección mayoritaria y por otro lado, uno proporcional, consecuencia de listas cerradas y ordenadas. Además, con las modificaciones propuestas se busca compensar a aquellos partidos que en los DUN logran altas votaciones pero no suficientes para adquirir una curul, siendo aún más participativo el sistema.

Señala el texto del proyecto presentado que la iniciativa es el resultado de un extenso debate al interior de la mesa de Unidad Nacional, así como de un amplio periodo de interlocución con la sociedad civil, la academia y miembros de las otras Ramas del Poder Público, que entregó como resultado el enriquecimiento, publicidad y debate de la propuesta con la que se busca resolver, entre otros problemas, la necesidad de una relación más estrecha entre los miembros del Congreso y sus electores, y la creación de mecanismos de rendición de cuentas.

Con el objetivo de lograr el fin cometido, el cuerpo normativo propuesto está organizado en once artículos:

1. Ocho artículos con modificaciones a la Constitución Política.
2. Un artículo nuevo a la Constitución Política.
3. Un artículo sobre pedagogía.
4. Un artículo con la vigencia del acto legislativo.

III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Los sistemas electorales determinan el comportamiento tanto de los elegidos como de los electores. Muchas de las costumbres electorales por las cuales

el Congreso y los partidos han sido criticados por la opinión y la ciudadanía son consecuencias lógicas del sistema electoral. Todavía teóricos y políticos mantienen la búsqueda de la fórmula de proporcionalidad perfecta que corrija los grandes problemas en los sistemas electorales.

Dentro de los límites inherentes a las elecciones como instrumentos de elección colectiva, la manera más eficiente para estas es conectar al electorado con los representantes, el objetivo son altos niveles de identificabilidad y proporcionalidad entre los votos y los escaños. Se trata de dos componentes claves en la eficiencia de un sistema electoral: la identificabilidad se asocia con sistemas electorales mayoritarios y la proporcionalidad es asociada (obviamente) con representación proporcional. Es debido a estas presiones compensatorias que un sistema mixto es propenso a ser más eficiente¹.

A mediados del siglo XX, el mundo se dividía en sistemas electorales mayoritarios y proporcionales; cada país determinaba el sistema electoral de su conveniencia según el sistema político vigente, sin embargo, estos sistemas por separado evidenciaban grandes problemas de gobernabilidad, era evidente la falta de fortalecimiento de los partidos, de la ciudadanía, la carencia de representación y rendición de cuentas, llevando a muchos teóricos a replantearse el modelo electoral ideal que fuera lo suficientemente democrático que permitiera la inclusión de nuevos partidos políticos, una verdadera representación, una participación activa de la ciudadanía y una rendición de cuentas efectiva.

Al culminar la Segunda Guerra Mundial las naciones derrotadas y, principalmente Alemania, empezaron a implementar nuevos sistemas electorales. Alemania transformó su sistema electoral mayoritario, en un sistema mixto con la idea de devolverle la legitimidad perdida durante la época Nazi al Parlamento alemán. Durante 1949, el Parlamento fue transformado en un 60-40, el sesenta por ciento (60%) de los legisladores eran elegidos por mayoría en distritos electorales con asientos individuales y el otro cuarenta por ciento (40%) de los Representantes elegidos en listas del partido en cada uno de los estados alemanes².

Más adelante, durante la época de la posguerra el sistema electoral mixto fue casi exclusivo de Alemania, empero, en la década de los noventa esta visión comenzó a ser más atractiva para otros países. Después de la caída del muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética, varias democracias establecidas empezaron a reconsiderar la eficacia de su sistema, y las nuevas democracias emergentes del Este de Europa iniciaron la búsqueda de sistemas electorales que pudieran contribuir a la estabilidad de los regímenes nacientes. En este punto, los diseñadores institucionales mostraron especial interés en los sistemas electorales mixtos, precisamente porque el híbrido entre distritos uninominales y listas proporcionales combinaba las características deseables de los sistemas mayoritarios y proporcionales.

¹ SHUGART, Mathew Soberg. Electoral “efficiency” and the move to mixed-member systems. *Electoral Studies* [serial online]. n.d.;20:173-193.

² SHUGART, Mathew Soberg, Wattenberg. *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford. M.P. (Eds.), 2001.

Es así como en varios países se inició la sustitución del sistema mayoritario por un sistema mixto que obedeciera más a las necesidades de una verdadera representación en los diferentes parlamentos del mundo. El sistema electoral mixto implementado por Alemania empezó a replicarse en países como: Nueva Zelanda, el Parlamento escocés, la Asamblea Nacional de Gales, Venezuela, Croacia, Corea del Sur, Italia, Israel, Rusia, Hungría, Bolivia, México, Ucrania, Japón y actualmente reformadores canadienses han sugerido la adopción del sistema mixto para su país³.

Los sistemas electorales mixtos son considerados por algunos como “lo mejor de ambos mundos” (Shugart and Wattenberg, 2001).

Los sistemas mixtos se han convertido cada vez más en un popular medio de elecciones de las asambleas legislativas. Estos sistemas son atractivos ya que combinan las ventajas de la representación única (Distritos uninominales) junto con el distrito de representación proporcional (tramo proporcional), y ayudan a compensar las desventajas asociadas con cada tipo de sistema tanto en términos de voto estratégico, como en los efectos mecánicos en la conversión de votos en escaños⁴.

Por lo que se refiere al sistema electoral mixto, no caben dudas acerca del triunfo del “principio de representación mixta” durante la última década del siglo XX⁵, sobre todo en los países que pertenecían al antiguo Bloque Soviético. Los sistemas de estas características dependiendo del país, presentan una gran variedad en cuanto a la fórmula mayoritaria utilizada, el umbral legal y la magnitud media de la circunscripción en el sector proporcional, número de votos que la ciudadanía emite y el porcentaje total de escaños elegidos en cada nivel⁶.

La dicotomía entre las ventajas y debilidades de los sistemas mayoritarios y los de representación proporcional ha sido superada con la introducción del sistema electoral Alemán en la década de los cincuenta. Estos sistemas mixtos consisten en tener simultáneamente dos tramos en términos de votos y curules: uno de distritos electorales uninominales de elección mayoritaria y un segundo tramo de elección a partir de una lista que en el caso propuesto podría ser ordenada y cerrada sobre un territorio más amplio que los DUN y que llamaremos la circunscripción proporcional⁷.

³ MILNER, H. *Steps Toward Making Every Vote Count: Electoral System Reform in Canada and its Provinces*. Broadview Press, Peterborough. (Ed.), 2004.

⁴ BAWN, K. Voter responses to electoral complexity: ticket-splitting, rational voters, and representation in the Federal Republic of Germany. *British Journal of Political Science* 29, 1999. p. 487 -505.

⁵ FERRARA, Federico y HERRON, Erik S. “Going it alone? Strategic entry under mixed electoral rules”, *American Journal of Political Science* 49: 2005. p. 16-31.

⁶ KOSTADINOVA, Tatiana. 2002. “Do mixed electoral systems matter? A cross-national analysis of their effects in Eastern Europe”, *Electoral Studies*, 2002. p. 21: 23-34.

⁷ Si bien las posibles combinaciones de estos dos tramos tiene una gran variedad, las más importantes decisiones son (Shugart y Wattenberg, 2002, 2): Como se vinculan los dos caminos (el de DUN y la lista cerrada proporcional) en términos de votos y curules. Esto se presenta en dos dimensiones: Intrapartidos (las estructuras al interior de cada partido) e Interpartidos (la relación entre los diferentes partidos). Intrapartido se refiere a que tanto los representantes cultivan un voto personal o un voto del partido, que los sistemas mixtos logran balancear.

IV. FUNDAMENTOS

De las múltiples combinaciones posibles de una fórmula para vincular los dos tramos (Distritos uninominales y Circunscripción Proporcional), y de un análisis pormenorizado de todas las variables, se puede establecer que las consecuencias negativas ya mencionadas de los sistemas mayoritarios, son producto de que en los distritos uninominales los votos de los perdedores se pierden, al quedar un único ganador. Por ello es importante que estos votos también sean tenidos en cuenta y aunque no elijan en los distritos uninominales, jueguen un papel fundamental al acumularse entre sí, en cada partido, para lograr la elección de otros parlamentarios inscritos en circunscripciones más amplias a través del segundo tramo diseñado: el de representación proporcional⁸.

Como consecuencia de lo anterior, la propensión del sistema uninominal a formar un sistema bipartidista se reduce, al crear un mecanismo para que todos los votos sean útiles. Así, las minorías que no logran obtener los votos suficientes para ganar en los distritos uninominales podrán sumar los votos obtenidos en un nivel territorial más amplio (Región o Nación según el caso), y con estos obtener un número de curules proporcional al total de votos obtenidos por todo el partido o movimiento en las regiones.

Varias decisiones se deben tomar en el diseño de este tramo proporcional, la primera es el porcentaje de curules que se obtienen a través de los distritos uninominales y a través del tramo proporcional; en algunos países donde utilizan este sistema el porcentaje es de cincuenta por ciento (50%) para cada uno, sin embargo, esto impacta el tamaño poblacional del distrito uninominal y el tamaño del cuerpo legislativo aumentándolo en cifras importantes.

La segunda consideración a tener en cuenta es el mecanismo con el cual los votos obtenidos en el tramo uninominal pasan al tramo más amplio, ya sea departamental, como en Bolivia, regional como en Venezuela, o nacional. La variedad es muy grande y cualquiera sea la solución, debe mantener sobre cualquier otra consideración la necesidad de tener un tarjetón sencillo y de fácil comprensión para el ciudadano, una de las grandes ventajas del sistema mayoritario.

Valga resaltar que, como bien lo señala la Red especializada de conocimientos electorales ACE, bajo un sistema electoral mixto, las diferentes fórmulas son usadas simultáneamente para ubicar las curules de una sola elección. Entre los países con sistemas electorales mixtos, existen variaciones en la proporción de curules elegidas por distritos y la proporción de elegidas por lista de partidos. Hay también variaciones en el esquema de votación -mayoritario o pluralista- adoptado para distritos electorales. Y más importante, hay variaciones en las relaciones entre los asientos por distritos y los asientos por lista de partidos⁹.

⁸ “Los sistemas mixtos generan un sistema de partidos de dos bloques, sin necesidad de reducir los partidos menores a la insignificancia. Adicionalmente tienen mayor probabilidad que otros grupos de sistemas electorales de simultáneamente generar Accountability local y partidos con orientación nacional. Puede muy bien ser la reforma electoral del siglo XXI.” Shugart y Wattenberg (2003).

⁹ Tomado de la página web <http://aceproject.org/main/espanol/bd/bda01c.htm>

En algunos países, el total de curules está basado en el número de listas de partidos existentes menos el número de asientos por distrito. En otros países, el número de curules está basado en el número de asientos por listas de partidos más el número de asientos por distrito. Esta distinción es crucial para la proporcionalidad de asientos a elegir.

Los sistemas mixtos tratan de aprovechar las ventajas y aminorar las desventajas de los sistemas electorales de mayorías y de representación proporcional. Se trata de combinar las bondades de cada uno de ellos. Algunos sistemas mixtos se derivan del sistema mayoritario, mantienen firmes los rasgos principales, pero tienden a permitir en cierta medida una representación de las minorías.

En el fondo, quizás la dimensión fundamental que distingue a un Sistema Electoral de otro es la oportunidad que concede a la oposición dentro de su estructura. Los sistemas democráticos permiten a la oposición deponer y sustituir a quienes ocupan el gobierno; los autoritarios no permiten su derrota y son esencialmente instrumentos de movilización de las masas y de legitimación de su régimen. Pero por lo general los Sistemas Mixtos se basan en una estructura de mayoría simple en distritos uninominales, complementándose por curules adicionales distribuidas por el Sistema de Representación proporcional¹⁰.

En este punto, en Colombia, resulta vital la consolidación de la relación de los partidos con los territorios, el candidato y el ciudadano, además de incentivar la creación de las estructuras políticas y sociales que soporten la descentralización y la regionalización. Esto permitirá avanzar en el desarrollo de la Ley de Ordenamiento Territorial y responder ante el clamor ciudadano de integración de áreas regionales.

La propuesta de Sistema electoral mixto en el país, se ubicaría en la categoría de sistemas mixtos compensatorios al considerar que los escaños proporcionales son distribuidos para corregir las distorsiones creadas por las fórmulas mayoritarias.

Finalmente, es importante señalar cuatro principios rectores para una reforma electoral, ellos son¹¹:

1°. Principio de representatividad. Los sistemas electorales deben ser el reflejo de las corrientes políticas, hay una relación causal del sistema electoral con el número de colectividades. Los sistemas obligan a los partidos de un país a adecuar sus estrategias para responder con éxito a los incentivos del sistema electoral.

*“Un sistema electoral debe ser lo suficientemente representativo para dar voz y escaños a todas las minorías significativas y debe reflejar –no inducir– el ordenamiento político de un país. De esta forma, el Congreso Nacional debe dar cabida a las diversas corrientes políticas y reproducir, de una forma más o menos equilibrada, el peso relativo de las distintas fuerzas políticas”*¹².

El principio de representatividad busca que el Congreso refleje la diversidad de ideas, visiones y partidos políticos que existen en la sociedad.

2°. Principio de gobernabilidad. En oposición al principio de la representatividad, el principio de gobernabilidad busca facilitar la formación de un número reducido de bloques (o partidos) en el Congreso. En ese sentido, a menor cantidad de actores existe una mayor probabilidad de que se formen mayorías estables y coaliciones que logren que las iniciativas legislativas se conviertan en leyes.

Para obtener más gobernabilidad se debe reducir el número de partidos políticos. Hay autores que sostienen que la ausencia de representatividad puede constituir un factor debilitante de la gobernabilidad, pero existe consenso que la excesiva representatividad produce resultados adversos en términos de gobernabilidad.

3°. Principio de competencia. No hay democracia sin competencia, es necesario asegurar que se evalúe en forma regular y periódica las instituciones democráticas a fin de introducir mayor competencia en aquellos ámbitos donde falta. Similar a una especie de tribunal de la libre competencia, nuestro sistema democrático debiera contemplar mecanismos que promuevan la participación.

4°. Principio de transparencia. Los sistemas electorales deben estar constituidos por reglas y procedimientos simples y claros, que las leyes electorales sean fáciles de entender. Mientras más complejas sean las leyes electorales, mayores barreras de entrada existirán para que la población participe de tal forma que entienda el sentido de su voto. Mientras más simple sea el sistema, más fácil será para los electores saber el efecto marginal que cada voto tiene en la distribución final de escaños¹³.

Un sistema electoral otorga igualdad de oportunidades a todos los votantes en la medida que reduce las posibilidades para que ciertos grupos de votantes se comporten estratégicamente de modo de influir en la forma en que los votos se transforman en escaños.

Aplicando estos criterios, ¿qué sistema es mejor: el mayoritario, el proporcional o el mixto?

Siguiendo la interpretación de Dieter Nohlen, que afirma que los sistemas clásicos son insuficientes, porque el proporcional solo asegura la representatividad y el mayoritario solo la gobernabilidad. La combinación de estos cumple con los principios expuestos y genera una serie de ventajas para los ciudadanos, los partidos y el candidato¹⁴.

Para los ciudadanos: La elaboración de una teoría de la ciudadanía moderna, adecuada a las realidades de nuestro tiempo, supone saber quién es su representante y a quién llamar a cuentas, estructurando con claridad la relación directa entre el representante y la ciudadanía.

En términos de Sartori “La sociedad se hace partícipe de las decisiones tomadas por su Gobierno, es decir, elige a sus representantes, se informa de lo que

¹⁰ DE LA FUENTE ALONSO, Alejandro. El sistema electoral en México.

¹¹ RUBANO LAPASTA, Mariela. “La reforma del sistema electoral chileno”. Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, 2007.

¹² NAVIA LUCERO, Patricio, Principios rectores para una reforma electoral (2006), Santiago, Chile. Referencia electrónica 2006, Expansiva. Recuperado el 1° de junio de 2007 de www.expansiva.cl.

¹³ La simplicidad del sistema se debe ver reflejada en el tarjetón electoral. Un tarjetón simple que permita al elector saber por quién deposita efectivamente su voto.

¹⁴ NOHLEN, Dieter, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral*, UNAM, México, 1993.

sucede en el ámbito de la política y si estos no cumplen con sus funciones, son removidos. Las democracias modernas, son democracias representativas, lo cual quiere decir que se eligen funcionarios para que cumplan funciones específicas, que representen a la sociedad¹⁵.

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. El candidato y partido debe “suponer a sus destinatarios capacidad de responder de sus actos, esto es, autonomía y veracidad, tanto frente a sí mismo como frente a los demás”¹⁶, esto aumentaría la legitimidad del Congreso de la República frente a la ciudadanía. 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, nombre de los candidatos e identificación del partido al que representan.

Para los partidos: Al analizar el desarrollo de los partidos se ha visto cómo estos han sido un instrumento importante, si no el principal, a través de los cuales grupos sociales siempre en aumento se han introducido en el sistema político y cómo, sobre todo por medio de los partidos, esos grupos han podido expresar de manera más o menos completa sus reivindicaciones y sus necesidades y participar, de manera más o menos eficaz en la formación de las decisiones políticas¹⁷. Este sistema nos permitiría acercarnos cada vez a una verdadera representación y fortalecimiento de los partidos políticos, el hecho de que cada partido deba escoger un solo candidato para entregarle el aval en cada Distrito Uninominal, 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. Es importante

resaltar que la propuesta que se presenta se ha preferido que los mecanismos de selección sean una parte importante de la oferta democrática de cada partido, contribuyendo a la competencia entre ellos.

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 pequeño permite adicionalmente que cada candidato pueda ser identificado, permitiendo posicionarse individualmente y no, como sucede hoy en día, que debe posicionarse 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 marcar¹⁸.

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 cuentas¹⁹. “La participación se representa en un primer momento con el ejercicio del voto, este es el primer paso, en segundo lugar y también muy importante es el seguimiento que se le da a los representantes ya que suponen estar capacitados para desempeñar un cargo público en servicio de los intereses de quienes lo han elegido pero al mismo tiempo también de quienes no votaron por ellos”²⁰. Este proyecto podrá dar un paso a la solución al grave problema de identificación, representación y rendición de cuentas que tiene el actual sistema electoral.

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 a que todos los territorios estén representados.

V. DERECHO COMPARADO

La notoriedad de los llamados sistemas electorales mixtos, que combinan principios mayoritarios y proporcionales de representación ha llevado a que un número creciente de países los incorporen con el propósito de elegir legisladores en categorías nacionales, subnacionales y locales. La implementación y desarrollo de tales sistemas electorales, sin embargo, puede variar de modo sustantivo en distintos contextos institucionales como se muestra a continuación,

¹⁸ En las elecciones del Congreso colombiano en 2010 la complejidad del tarjetón electoral dio como resultado una abstención del cincuenta y seis por ciento (56%), de las 29.861.699 personas que podían ejercer el derecho al sufragio, tan solo 13.191.277 personas votaron. La suma de los votos nulos y las tarjetas no marcadas en Cámara de Representantes alcanzó los 2'063.718 votos y en Senado los 2.057.131 votos, lo que equivale al 14% de los votos sufragados.

¹⁹ El pueblo, quien eligió a sus representantes, es quien debe juzgar si el legislador cumplió cabalmente con su responsabilidad y si así fuere, entonces en el sufragio encontrará los mecanismos de expresión del mandato de la voluntad de sus electores.

²⁰ SARTORI, GIOVANNI, *El futuro de la democracia / Suite101.net* <http://suite101.net/articulo/giovanni-sartori-el-futuro-de-la-democracia-a42173#ixzz25Qip9fND>.

¹⁵ SARTORI, GIOVANNI, *El futuro de la democracia / Suite101.net* <http://suite101.net/articulo/giovanni-sartori-el-futuro-de-la-democracia-a42173#ixzz25Qip9fND>.

¹⁶ HABERMAS, Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*. REI-México, 1996, p 66.

¹⁷ BOBBIO NORBERTO, MATTEUCCI, *DICCIONARIO DE LA POLÍTICA*, ED. SIGLO XXI, MADRID 1982. P. 30.

| | Total escaños | Uninominales | Por lista |
|---------------|---------------|--------------|-------------|
| Alemania | 656 | 328 (50%) | 328 (50%) |
| Bolivia | 130 | 65 (50%) | 65 (50%) |
| Nueva Zelanda | 120 | 64 (53,3%) | 56 (46,7%) |
| Venezuela | 182 | 92 (50,5%) | 90 (49,5%) |
| Italia | 630 | 475 (75,4%) | 155 (24,6%) |
| Hungría | 386 | 176 (45,6%) | 210 (54,4%) |
| México | 500 | 300 (60%) | 200 (40%) |
| Japón | 500 | 300 (60%) | 200 (40%) |

Países como Alemania, Armenia, Camerún, Croacia, México, Nueva Zelanda, Rusia, Ucrania, Japón y Venezuela han implementado este sistema; veamos algunos de ellos.

a) México

En México, desde 1988 se aplica un sistema mixto con dominante mayoritario, consagrado en la Constitución de este país en sus artículos 52 y 56, donde se eligen trescientos (300) diputados en sendos distritos uninominales y doscientos (200) de representación proporcional en cinco (5) circunscripciones plurinominales. El umbral establecido para participar en la distribución de los diputados de Representación Proporcional es el uno punto cinco por ciento (1.5%) de la votación nacional. En este caso existe un tope máximo de diputaciones para el partido mayoritario, que teóricamente puede implicar que el sistema pierda su capacidad para hacer equivalentes las proporciones de votos y de curules de cada partido²¹.

Actualmente, en este país no existe reelección inmediata de los legisladores, ya que esta figura se veía afectada por las prácticas de fraude electoral. El país viene adecuando sus leyes electorales, dando mayor confianza a los ciudadanos, garantizando procesos limpios en los que se respetan las preferencias electorales.

b) Alemania

En este caso en concreto, la mitad de los seiscientos cincuenta y seis (656) miembros de la Asamblea Federal se eligen en sendos distritos uninominales por mayoría simple. La otra mitad se elige por representación proporcional en circunscripciones equivalentes a los estados federados. Así, a cada estado le corresponde un número de diputados de RP igual al número de distritos uninominales que lo conforman. En la distribución de las diputaciones de representación proporcional participan todas las listas que hayan alcanzado más del cinco por ciento (5%) de la votación de la circunscripción²².

Una de las características más publicitadas del sistema mixto alemán es la equivalencia entre los votos y las curules de cada partido. La forma en que está diseñado este sistema pretende ajustar, de la manera más exacta posible, las proporciones de votos y de curules de cada partido, por lo que en cada entidad federada se elige exactamente el mismo número de representantes de mayoría relativa y de representación proporcional.

c) Nueva Zelanda

En Nueva Zelanda la cuenta de los asientos alcanzados para cada partido es calculada por la sustracción del número de asientos por distrito que cada partido

gana del total de número de asientos de la lista de partidos para los cuales tienen derecho. Los asientos de la lista de partidos, por lo tanto, son usados para corregir cualquier injusticia en la pluralidad del sistema uninominal pluralista o mayoritario de asientos.

d) Camerún

Este país tiene un peculiar sistema mixto para elegir a los ciento ochenta (180) miembros de su Asamblea Nacional: una parte se elige por mayoría simple en distritos uninominales. Otra, por mayoría absoluta en circunscripciones plurinominales. Si ninguna de las listas obtiene mayoría absoluta, se le asigna la mitad de los escaños o curules a la lista más votada y el resto se distribuye entre las demás listas por representación proporcional. El umbral mínimo fijado para participar en la distribución de escaños proporcionales es el 5% de la votación.

e) Croacia

Los croatas aplican una variante con dominante mayoritario. Sesenta y cuatro (64) miembros de la Cámara de Representantes son elegidos por mayoría relativa en distritos uninominales, mientras que los sesenta (60) restantes se eligen en una sola circunscripción nacional por el método D'Hondt. El umbral para participar en la distribución es del tres por ciento (3%) de la votación nacional.

VI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, propongo a los honorables miembros de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes, aprobar en primer debate el **Proyecto de Acto Legislativo número 252 de 2013 Cámara, por medio del cual se introduce un sistema mixto de representación en el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones.**

Del señor Presidente,

Camilo Abril,

Representante a la Cámara.

VII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 252 DE 2013 CÁMARA

por medio del cual se introduce un sistema mixto de representación en el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 132 de la Constitución Política quedará así:

“Los senadores y los representantes serán elegidos **mediante un sistema mixto de representación** para un período de cuatro años, que se inicia el 20 de julio siguiente a la elección”.

Artículo 2°. El artículo 109 de la Constitución Política quedará así:

“El Estado concurrirá a la financiación política y electoral de los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley.

Las campañas electorales que adelanten los candidatos avalados por partidos y movimientos con Personería Jurídica o por grupos significativos de ciudadanos, serán financiadas parcialmente con recursos estatales.

²¹ NOHLEN, Dieter. *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral*, UNAM, México, 1993.

²² VALDÉS ZURITA, Leonardo. *Sistemas Electorales y de Partidos*. Instituto Federal Electoral, México, 1998.

La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación.

También se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley.

Un porcentaje de esta financiación se entregará a partidos y movimientos con Personería Jurídica vigente, y a los grupos significativos de ciudadanos que avalen candidatos, previamente a la elección, o las consultas de acuerdo con las condiciones y garantías que determine la ley y con autorización del Consejo Nacional Electoral.

Las campañas para elegir Presidente de la República dispondrán de acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, para aquellos candidatos de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos cuya postulación cumpla los requisitos de seriedad que, para el efecto, determine la ley.

En las campañas electorales que se desarrollen en los distritos electorales de los que hablan los artículos 171 y 176 los candidatos podrán recibir aportes de particulares. En las campañas electorales que se desarrollen en las circunscripciones proporcionales de las que tratan los mismos artículos, dichos aportes podrán realizarse únicamente a través de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos.

En todo caso, el partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos será responsable de distribuir entre sus candidatos los aportes, sean públicos o privados, que se reciban con miras a la campaña electoral. Esta distribución se hará de acuerdo a ley y a las reglas establecidas en los estatutos de cada organización.

Para las elecciones que se celebren a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la violación de los topes máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo. La ley reglamentará los demás efectos por la violación de este precepto.

Los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.

Es prohibido a los Partidos y Movimientos Políticos y a grupos significativos de ciudadanos, recibir financiación para campañas electorales, de personas naturales o jurídicas extranjeras. Ningún tipo de financiación privada podrá tener fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.

Parágrafo. La financiación anual de los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica ascenderá como mínimo a dos punto siete (2.7) veces la aportada en el año 2003, manteniendo su valor en el tiempo.

La cuantía de la financiación de las campañas de los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica será por lo menos tres veces la aportada en el período 1999-2002 en pesos constantes de 2003. Ello incluye el costo del transporte del día de elecciones y el costo de las franquicias de correo hoy financiadas.

Las consultas de los partidos y movimientos que opten por este mecanismo recibirán financiación mediante el sistema de reposición por votos depositados, manteniendo para ello el valor en pesos constantes vigente en el momento de aprobación de este Acto Legislativo”.

Artículo 3º. El artículo 134 de la Constitución Política quedará así:

“Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en caso de muerte, incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo, declaración de nulidad de la elección, renuncia justificada, y aceptada por la respectiva Corporación, sanción disciplinaria consistente en destitución, pérdida de investidura, 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 o cuando el miembro de una Corporación pública decida presentarse por un partido distinto según lo planteado en artículo 107 de la Constitución Política.

En tales casos, el titular será reemplazado por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción o votación obtenida, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral.

Como consecuencia de la regla general establecida en el presente artículo, no podrá ser reemplazado un miembro de una 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 relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad. La sentencia condenatoria producirá como efecto la pérdida definitiva de la curul, para el partido al que pertenezca el miembro de la Corporación Pública.

No habrá faltas temporales, salvo cuando las mujeres, por razón de licencia de maternidad deban ausentarse del cargo. 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. Las faltas temporales no darán lugar a reemplazos.

Cuando ocurra alguna de las circunstancias que implique que no pueda ser reemplazado un miembro elegido a una Corporación Pública, para todos los efectos de conformación de quórum, se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas.

Si por faltas absolutas, que no den lugar a reemplazo, los miembros de cuerpos colegiados elegidos por una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el Gobierno convocará a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falte más de dieciocho (18) meses para la terminación del período.

En los Distritos uninominales, el reemplazo por muerte, incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo, renuncia justificada y aceptada por la respectiva Corporación, se hará con el siguiente candidato no elegido de la lista proporcional nacional o regional que haya sido inscrito por el mismo partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, según corresponda.

En caso de nulidad de la elección, sanción disciplinaria consistente en destitución, pérdida de investidura, condena penal o medida de aseguramiento por los delitos contemplados en el inciso primero de este artículo o cuando decida presentarse por un partido distinto según lo planteado en artículo 107 de la Constitución Política, el reemplazo lo realizará el candidato no elegido que haya obtenido la siguiente votación más alta en el respectivo distrito. En estos casos se realizará nuevamente el cálculo de la cifra repartidora para la circunscripción proporcional nacional o regional, según corresponda, descontando los votos del reemplazado”.

Artículo 4°. El artículo 171 de la Constitución Política quedará así:

“El Senado de la República estará integrado por cien miembros, **cuarenta miembros por la Circunscripción Proporcional Nacional y sesenta miembros por Distritos Uninominales.**

La Circunscripción Proporcional Nacional del Senado de la República será elegida de las listas cerradas ordenadas presentadas por los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, de acuerdo al sistema de cifra repartidora contemplado en el artículo 263A. No habrá voto preferente.

Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas.

La Circunscripción Especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cociente electoral.

Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro del Interior.

Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República. Los votos por ellos depositados contarán únicamente para la circunscripción proporcional nacional.

Parágrafo. Cada distrito uninominal del Senado tendrá una población no inferior ni superior en una décima parte al resultado de dividir la totalidad de habitantes del censo poblacional vigente por sesenta.

Parágrafo transitorio. El presente artículo se aplicará a partir de las elecciones al Senado de la República del año 2018”.

Artículo 5°. El artículo 176 de la Constitución Política quedará así:

“La Cámara de Representantes **estará integrada por ciento ochenta y dos miembros que se elegirán por Circunscripciones Territoriales Departamentales, Distritos Uninominales, Circunscripciones Proporcionales Regionales, circunscripciones especiales y una circunscripción internacional.**

Las Circunscripciones Territoriales Departamentales serán aquellas que tengan un número de población inferior al resultado de dividir la población del censo nacional vigente por el doble del número de entidades territoriales departamentales existentes. Cada una de ellas elegirá dos representantes.

Habrá un mínimo de ciento nueve distritos uninominales. El Tamaño Poblacional Modelo de un distrito uninominal de la Cámara de Representantes resultará de tomar la población nacional según el censo poblacional vigente, restando la población de aquellas entidades territoriales que constituyan circunscripciones territoriales departamentales, dividida por el número vigente de distritos uninominales.

El número de distritos uninominales asignados a un departamento y al Distrito Capital, será el resultado de dividir la población del departamento o del Distrito Capital por el Tamaño Poblacional Modelo de un distrito uninominal.

El número de distritos uninominales asignados por el criterio de población corresponderá al entero obtenido de la división.

Para determinar los límites de cada distrito uninominal al interior de cada departamento o del distrito capital, se tomará el total de la población del departamento, dividido por el número de distritos uninominales correspondientes al departamento. Ningún distrito uninominal podrá tener una población inferior o superior al cinco por ciento del resultado de esta división.

Las circunscripciones proporcionales regionales distribuirán, como mínimo, cuarenta y cuatro curules. Dichas curules se elegirán de listas cerradas y ordenadas presentadas por los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos para cada región, los cuales se asignarán de acuerdo con el sistema de cifra repartidora detallado en el artículo 263A. No habrá voto preferente. La cantidad de curules asignadas a cada región será determinada de manera proporcional de acuerdo a su población, según el censo poblacional vigente.

Las curules de las circunscripciones proporcionales regionales se distribuirán únicamente entre las regiones con Distritos Uninominales.

La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas.

Mediante esta circunscripción se podrán elegir hasta cuatro representantes.

Para los colombianos residentes en el exterior existirá una circunscripción internacional mediante la cual se elegirá un Representante a la Cámara. En ella solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.

Parágrafo 1°. La organización electoral velará por la conservación de la relación porcentual entre curules por distritos uninominales y curules de la circunscripción proporcional regional establecida en el presente artículo. Para ello, cuando una circunscripción territorial departamental haga tránsito al régimen de distritos electorales, asignará las curules de las antiguas circunscripciones territoriales departamentales al régimen de Distritos Electorales, aumentando así el número de distritos uninominales, disminuyendo el de curules por circunscripción territorial departamental.

Parágrafo 2°. Los votos obtenidos en las circunscripciones territoriales departamentales no se tomarán en cuenta en el cálculo para la distribución de curules de las circunscripciones proporcionales regionales, a menos que hayan hecho tránsito al régimen de Distritos Uninominales.

Parágrafo transitorio 1°. Mientras se crean las regiones como entidades territoriales, como lo autorizan los artículos 288 y 307 de la Constitución, las circunscripciones proporcionales regionales de este artículo coincidirán con las regiones geográficas del país.

Parágrafo transitorio 2°. El presente artículo se aplicará a partir de las elecciones a la Cámara de Representantes del año 2018°.

Artículo 6°. El artículo 261 de la Constitución Política quedará así:

“Las faltas absolutas serán suplidas por los candidatos que según el orden de inscripción, o de votación, en forma sucesiva y descendente, correspondan a la misma lista electoral, según se trate de listas cerradas o con voto preferente.

Parágrafo. En el caso de los distritos uninominales de los que tratan los artículos 171 y 176, se aplicará lo dispuesto en el parágrafo del artículo 134°.

Artículo 7°. El artículo 263 de la Constitución Política quedará así:

“Para todos los procesos de elección popular, los Partidos y Movimientos Políticos **y grupos significativos de ciudadanos se** presentarán listas y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva elección.

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 sufragados 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.

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

La ley reglamentará los demás efectos de esta materia.

Las listas para Corporaciones en las circunscripciones en la que se eligen hasta dos (2) miembros para la correspondiente Corporación, podrán estar integra-

das hasta por tres (3) candidatos. En las circunscripciones **y distritos uninominales en los que** se elige un miembro, la curul se adjudicará **al candidato que obtenga la mayor cantidad de votos en tal distrito.** En las circunscripciones en las que se eligen dos miembros se aplicará el sistema de cociente electoral entre las listas que superen en votos el 30% de dicho cociente.

Parágrafo. Las curules de la Cámara de Representantes, que no correspondan a las circunscripciones territoriales departamentales, circunscripciones especiales y la circunscripción internacional, se distribuirán entre los partidos y movimientos políticos que superen el cincuenta por ciento (50%) del cociente electoral regional, que se calculará teniendo en cuenta el total de votos en la región, dividido por la suma total de las curules correspondientes a los distritos electorales uninominales y a la circunscripción proporcional perteneciente a la región°.

Artículo 8°. El artículo 263A de la Constitución Política quedará así:

“La adjudicación de curules **de las circunscripciones proporcionales de Senado y Cámara de Representantes y de las demás corporaciones públicas** se hará por el sistema de cifra repartidora. Esta resulta de dividir sucesivamente por uno, dos, tres o más el número de votos obtenidos 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.

Cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de voto preferente. En tal caso, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes.

En el caso de los partidos y movimientos políticos que hayan optado por el mecanismo del voto preferente, los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista. Cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato.

Parágrafo. Para calcular la cifra repartidora en las circunscripciones proporcionales de Senado de la República y Cámara de Representantes de los que tratan los artículos 171 y 176, se tomará la sumatoria de aquellos votos que hayan sido depositados a favor de candidatos pertenecientes a cada partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos en cada distrito uninominal menos los obtenidos por los elegidos en ellos°.

Artículo 9°. Créese un nuevo artículo en la Constitución Política con la siguiente redacción:

“Artículo 266A. La ley determinará las reglas, la composición y la frecuencia con la cual, por medio de una Comisión de Límites se definirán los límites de los distritos uninominales del Senado de la República y la Cámara de Representantes.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial conformará las regiones por las cuales se construirán las listas de circunscripción proporcional regional que presentarán los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos de acuerdo a lo establecido en el artículo 176.

En la determinación de las fronteras de los distritos electorales de Cámara de Representantes y Senado de la República, se propenderá por el mantenimiento integral de las unidades municipales, submunicipales, locales o comunales, zonales y barriales con continuidad territorial al interior de los Departamentos, el Distrito Capital y las regiones cuando aplique, manteniendo la definición histórica y cultural, en lo posible, de tales unidades.

Parágrafo 1°. En el caso del Senado de la República, los distritos uninominales podrán constituirse entre dos o más departamentos, siempre que no excedan el tamaño de población del que trata el artículo 171. En el caso de la Cámara de Representantes los distritos electorales no podrán trascender las fronteras departamentales ni regionales.

Parágrafo transitorio 1°. La ley reglamentará la materia en un plazo no mayor a seis (6) meses después de aprobado el presente Acto Legislativo. Si vencido este plazo el Congreso no hubiese expedido la correspondiente ley, el Gobierno dentro de los tres (3) meses siguientes expedirá un decreto reglamentando la materia. Dicho decreto será revisado por la Corte Constitucional antes de entrar en vigencia.

Parágrafo transitorio 2°. Adóptense, para todos los efectos constitucionales y legales, los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en el año 2005”.

Artículo 10. Pedagogía. El Gobierno establecerá los mecanismos suficientes para difundir y hacer la pedagogía necesaria sobre el sistema mixto de representación que con este proyecto se establece.

Artículo 11. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

De los honorables Representantes

Camilo Abril,

Representante a la Cámara.

* * *

INFORME DE PONENCIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 079 DE 2012 CÁMARA

por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Registro de Propiedades, como una medida preventiva contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo.

Bogotá, D. C., 9 de abril de 2013

Doctor

GUSTAVO HERNÁN PUNTES DÍAZ

Presidente

COMISIÓN PRIMERA

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Asunto: Ponencia primer debate **Proyecto de ley número 079 de 2012.**

Distinguido Presidente

Presentamos a consideración de los honorables Representantes de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, el Informe de ponencia al **Proyecto de ley número 079 de 2012, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Registro de Propiedades, como una medida preventiva contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo.**

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

“Dictar normas tendientes a la prevención del delito de lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, mediante la creación del Sistema Nacional de Registro de Propiedades, en el cual se reportarán las señales de alerta relacionadas con la legalidad de los bienes muebles e inmuebles, sujetos a registro, ubicados en todo el territorio nacional”, según queda expresado en el artículo primero del proyecto de ley.

2. CONTENIDO DEL PROYECTO

Resumido en los siguientes términos en la exposición de motivos¹:

“El proyecto de ley consta de cinco (5) artículos, incluyendo la vigencia.

En el primer artículo se señala el objeto de la ley, la cual tiene como propósito crear un Sistema Nacional de Registro de Propiedades, como una medida tendiente a prevenir los delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo y evitar que los ciudadanos de bien se puedan ver afectados en su patrimonio al realizar negocios jurídicos sin contar con una información oficial del estado de los bienes sobre los que versan los mencionados negocios.

El artículo 2° establece que el Sistema Nacional de Registro de Propiedades estará a cargo de la entidad que determine el Gobierno Nacional, se trata de un registro público gratuito donde se consignará información relacionada con la legalidad de la propiedad de los bienes muebles e inmuebles, a fin de prevenir el lavado de dinero y la financiación del terrorismo. En este artículo se consagra un parágrafo transitorio que faculta al Gobierno Nacional para reglamentar la materia.

Se le asigna, mediante el artículo 3°, a la Unidad Nacional para la Extinción del Derecho de Dominio y contra el Lavado de Activos la función de reportar señales de alerta ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, con relación a bienes inmuebles, y ante las Secretarías de Tránsito y Transporte, en lo referente a vehículos automotores, cuando estos bienes provengan de conductas delictivas relacionadas con el lavado de dinero o la financiación del terrorismo.

Por otra parte, acorde con lo estipulado en el artículo 4° del presente proyecto de ley, la Unidad de Información y Análisis Financiero, UIAF, informará cualquier señal de alerta que indique que el sistema financiero está siendo utilizado para lavar dinero o para financiar el terrorismo a la Unidad Nacional para la Extinción del Derecho de Dominio y contra el Lavado de Activos.

En el artículo 5° se señala la vigencia y derogatoria de la ley”.

¹ *Gaceta del Congreso* número 503 del 10 de agosto de 2012.

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

El autor del proyecto, honorable representante Luis Fernando Ochoa Zuluaga, considera importante la normatividad que propone porque la misma coadyuvaría a romper el círculo vicioso originado a partir de las actividades ilícitas (narcotráfico, secuestro, corrupción) con sus inmensos capitales que circulan en la economía generando inseguridad en esta, en los agentes y aumentando las oportunidades y niveles de corrupción pública y privada y de paso la violencia y el accionar de los grupos terroristas. La publicidad de las transacciones comerciales, el conocimiento público que se tenga de los movimientos de compra y venta de bienes muebles e inmuebles sujetos a registro, no solo por parte de las autoridades sino también por los particulares, es, según el autor del proyecto, un medio idóneo para conseguir el objetivo de romper con ese círculo vicioso.

Además, siguiendo al autor, con “la creación del Sistema Nacional de Registro de la Propiedad... todos los ciudadanos se van a ver beneficiados, pues antes de efectuar negocio alguno podrán acudir a tal sistema para verificar la legalidad de las propiedades o bienes que están adquiriendo”. Con lo cual, se evitará que “el tercero que realiza el negocio jurídico no se vea afectado a sanciones de tipo penal, disciplinario o fiscal, por haberse obtenido este bien mueble o inmueble de alguna de las actividades delictivas señaladas anteriormente”².

“Así mismo, este Sistema les brindará a los comerciantes y/o empresarios que al momento de adquirir un bien mueble o inmueble, que estos requieran para ejecutar su actividad comercial, puedan identificar conductas sospechosas no solo de sus socios, sino también de clientes y terceros, al ofrecerles por el bien precios irrisorios o muy económicos con respecto al mercado, máxime cuando el negocio jurídico no guarda relación con la dinámica o no tiene justificación razonable, para contribuir con ello a la legalidad, permanencia y sostenibilidad de su negocio”³.

4. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES. CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY.

4.1 El proyecto de ley es inconstitucional

Son válidas, al parecer de los ponentes, las preocupaciones que el autor del proyecto de ley tiene sobre la necesidad de crear instrumentos legales que contribuyan más eficazmente a neutralizar la circulación de capitales habidos ilícitamente como producto del tráfico de drogas, el secuestro y la corrupción, dineros que a su vez operan como fuentes de financiación de los grupos violentos. Sin lugar a dudas estos son lastres contra los que el Estado debe luchar denodadamente, sincronizando todos los esfuerzos de las ramas del poder público y de sus agentes, sin olvidar, por supuesto, que esta es una tarea que les compete también a los particulares, sean personas naturales o jurídicas.

Esa lucha contra el delito, sin embargo, debe hacerla el Estado desde la legitimidad del ordenamiento jurídico constitucional, respetando sus principios dogmáticos y sobre todo los derechos y libertades fundamentales de los asociados.

Lo que se propone por parte del autor es, prácticamente, una publicidad absoluta del tráfico mercantil de los actos sujetos a registro. Y es en este sentido que cabe el interrogante de si esta publicidad así concebida no riñe con derechos fundamentales como el hábeas data o la intimidad. Así se entiende desde la UNIDAD DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS FINANCIERO (UIAF), al conceptuar sobre el presente proyecto de ley⁴.

“...estimamos que el citado proyecto es inconstitucional por violación a los artículos constitucionales 15 (Derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y al hábeas data) toda vez que el dato que se consignaría en el Registro de marras tiene un efecto en los derechos protegidos por el artículo constitucional citado; constituye una limitación inadecuada al derecho de propiedad consagrado en los artículos 34, el artículo 58 concordado con el artículo 54 que establece la acción de extinción de dominio como acción limitativa de la propiedad en determinados eventos y de conformidad con determinados supuestos jurídicos. Adicionalmente, es violatorio del artículo 334 de la Constitución Política pues constituye una intervención desmedida en el mercado económico (compra, venta y distribución de bienes), genera un efecto perverso y una externalidad inoportuna en el libre juego de las fuerzas económicas y, contrario sensu, pone al Estado colombiano en situación de riesgo jurídico por vulneración de derechos fundamentales, posible detrimento en la actividad negocial en materia de bienes muebles e inmuebles, con la consecuencia que ello tiene en el ámbito de la responsabilidad del Estado frente a los particulares”⁵.

Se recuerda en el Concepto de la UIAF el tratamiento jurisprudencial que la Corte Constitucional⁶ ha dado a la función registral en relación con los derechos fundamentales: “...esta se erige sobre principios y derechos fundamentales, cuales son los de seguridad jurídica, publicidad y legitimidad registral, y tiene injerencia en otros derechos fundamentales, como por ejemplo el derecho a la intimidad y a la privacidad, comoquiera que los datos que se registren, sin defecto del carácter público que ostentan, tienen incidencia en derechos fundamentales y particularmente en el Hábeas Data”⁷. Así, la función registral inmobiliaria, citando a la Corte Constitucional, “garantiza condiciones de seguridad en el tráfico económico y en la circulación de la riqueza inmobiliaria, facilita el perfeccionamiento de todo tipo de negocios jurídicos y asegura las condiciones que evitan la clandestinidad y el fraude negocial”. Sin embargo,

“el reconocimiento de la naturaleza pública de los datos contenidos en escrituras públicas y en providencias judiciales, que serán posteriormente objeto de inscripción en el respectivo folio de matrícula en la oficina de instrumentos públicos, no implica de manera alguna que tales datos pierdan su naturaleza de datos personales, en tanto son reveladores de realidades patrimoniales concretas que pueden ser fácilmente asociadas al nombre de una persona.

⁴ Este concepto fue solicitado por el coordinador ponente mediante proposición aprobada por la Comisión Primera.

⁵ *Ibidem*, p. 2.

⁶ Sentencia C-185 de 2003.

⁷ Concepto UIAF. P. 2.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

Esta doble naturaleza de los datos en que consiste la información registral torna imperioso el considerar la función registral, no sólo desde la óptica del derecho registral y de los principios de seguridad jurídica, publicidad y legitimidad registral, entre otros, sino también desde la óptica de los principios del derecho al hábeas data en el contexto de la actividad de administración de los datos personales⁸.

Bastaría lo anterior para justificar nuestro desacuerdo con el proyecto de ley en cuestión por razones de inconstitucionalidad. Pero consideramos que es necesario insistir en que tal propuesta de absoluta publicidad de los actos mercantiles sobre bienes muebles e inmuebles sujetos a registro cambia un principio fundamental de nuestro ordenamiento, cual es el de la buena fe de los asociados. Este es un postulado de todos los ordenamientos jurídicos democráticos. Los particulares, se supone, actúan de buena fe, y no puede sospecharse por principio lo contrario, que es lo que al final implica que todos esos negocios deben ser públicos o abiertos al conocimiento público. Solo en circunstancias especiales y regladas, deben tener esta naturaleza, y para los efectos de seguridad jurídica mercantil ya mencionados.

La anterior afirmación está sustentada en la reciente ley de hábeas data aprobada por el Congreso (Ley 1581). Esta ley, de naturaleza estatutaria, estableció una serie de principios que deben salvaguardarse en el tratamiento de datos personales, como son los de veracidad de la información⁹ y del acceso y circulación restringida¹⁰ de la misma.

Como bien se recuerda en el Concepto de la UIAF:

“La creación de un Sistema Nacional de Registro Público..., constituido por las señales de alerta relacionadas con la legalidad de los bienes muebles e inmuebles, con el fin de prevenir el delito de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, comporta la recolección y divulgación de datos personales sobre titulares, compradores, vendedores de bienes muebles e inmuebles, y tiene clara incidencia en los derechos al hábeas data de los intervinientes en dichas transacciones. Sin embargo, dicha divulgación, en el momento en el que se produce y basada simplemente en señales de alerta, sospechas o estimaciones sin alcance probatorio vulneraría el principio de veracidad de la información que deben tener las bases de datos, y le otorga un tratamiento distinto al que deben tener los datos en esa fase de detección de posibles hechos punibles, con

lo cual contravendría igualmente al principio de acceso y circulación restringida de determinados datos, atendiendo a la naturaleza de los mismos y las disposiciones de la ley y la Constitución. Por otra parte, termina enervando la estrategia de detección en la sede de inteligencia, al revelar en una fase no oportuna... información que afectará el tráfico jurídico de bienes, cuando ni siquiera sobre ellos exista decisión judicial al respecto¹¹.

Podría ahondarse en la inconstitucionalidad del proyecto al enfrentarlo a las ritualidades constitucionales y legales que deben guardarse en el juzgamiento criminal (artículo 29 de la Carta): debido proceso, presunción de inocencia, legalidad de la prueba. Esas alertas públicas irían en contravía de estas ritualidades. La simple sospecha del lavado de activos sería una condena anticipada, violándose la presunción de inocencia y por supuesto el derecho a controvertir las pruebas. La información reportada al Sistema no es más que una sospecha derivada de ciertos comportamientos financieros o económicos de un ciudadano, sin que este haya tenido la oportunidad de la contradicción que, como se sabe, tiene su escenario natural en la etapa de investigación o del juicio penal.

Debe concluirse, entonces, que el proyecto de ley no soporta un examen de constitucionalidad.

4.2 El proyecto de ley es inconveniente

Según queda expresado en el artículo primero del proyecto de ley, este tiene como finalidad “la prevención del delito de lavado de activos y el financiamiento del terrorismo”, y para eso se crea el “Sistema Nacional de Registro de Propiedades, en el cual se reportarán las señales de alerta relacionadas con la legalidad de los bienes muebles e inmuebles, sujetos a registro, ubicados en todo el territorio nacional”. Siendo este su objetivo, el proyecto debería estar en consonancia con las normas administrativas y penales que tienen igual finalidad. Pero no es así, como se explica ampliamente en el concepto de la UIAF tantas veces citado:

“Es importante precisar que la información que recauda la UIAF y la que produce en desarrollo de sus funciones se encuentra expresamente sometida a RESERVA LEGAL, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 74 de la Constitución Política, desarrollado en el artículo 9° de la Ley 526 de 1999, y modificado por el artículo 8° de la Ley 1121 de 2006 en los siguientes términos: ‘la información que recaude la Unidad de que trata la presente ley en cumplimiento de sus funciones y la que se produzca como resultado de su análisis, estará sujeta a reserva, salvo solicitud de las autoridades competentes y las entidades legitimadas para ejecutar la acción de extinción de dominio quienes deberán mantener la reserva aquí prevista’.

Como fuentes de esa información, se encuentran, además de fuentes abiertas, las provenientes del Sistema Financiero u otros sectores de la economía a través de los llamados Reporte de Operaciones Sospechosas, Reporte de Operaciones Inusuales, los cuales surgen de las señales de alerta que tanto el sector financiero, el cambiario, el tributario y otros establecen mediante la adopción del Sistema de Administración del Riesgo del Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo

⁸ Sentencia C- 185 de 2003. Citada en el Concepto de la UIAF. P.4.

⁹ d) **Principio de veracidad o calidad:** La información sujeta a Tratamiento debe ser veraz, completa, exacta, actualizada, comprobable y comprensible. Se prohíbe el Tratamiento de datos parciales, incompletos, fraccionados o que induzcan a error;

¹⁰ f) **Principio de acceso y circulación restringida:** El Tratamiento se sujeta a los límites que se derivan de la naturaleza de los datos personales, de las disposiciones de la presente ley y la Constitución. En este sentido, el Tratamiento sólo podrá hacerse por personas autorizadas por el Titular y/o por las personas previstas en la presente ley;

Los datos personales, salvo la información pública, no podrán estar disponibles en Internet u otros medios de divulgación o comunicación masiva, salvo que el acceso sea técnicamente controlable para brindar un conocimiento restringido sólo a los Titulares o terceros autorizados conforme a la presente ley.

¹¹ Concepto UIAF. P. 6.

SARLA/FT o el Sistema Integral para la Prevención y Control de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo SIPLA/FT, según el caso.

La información que recauda la Unidad de Información y Análisis Financiero se somete al llamado *ciclo de inteligencia*, el cual comprende la recopilación, sistematización y el análisis de la misma y su difusión a los órganos judiciales. Como señala el inciso segundo del artículo 4° citado arriba: ‘la Unidad en cumplimiento de su objetivo, comunicará a las autoridades competentes y a las entidades legitimadas para ejercitar la acción de extinción de dominio, cualquier información pertinente dentro del marco de la lucha integral contra el lavado de activos, la financiación del terrorismo y las actividades que dan origen a la acción de extinción del dominio’.

El ciclo descrito inicia con el recaudo de información y finaliza con la difusión del análisis de la misma a la Fiscalía General de la Nación, entidad competente de la investigación de delitos de lavado de activos y financiación del terrorismo o de la acción de extinción de dominio. Es importante resaltar que la información que analiza la UIAF a partir de los datos que recauda en desarrollo del ciclo aludido y la que entrega a las autoridades competentes *no tiene valor probatorio*; entregada a la autoridad judicial respectiva, es esta quien se encarga, en sede procesal, de recaudar los elementos pertinentes y procedentes para convertirlos, si a ello hubiere lugar, en medios de prueba.

En otras palabras, desde el marco institucional, estamos ante dos fases claramente delimitadas: la primera, ciclo de inteligencia en cabeza de la UIAF que concluye con el envío de la información a la Fiscalía General de la Nación; la segunda, indagación e investigación por la Fiscalía, la cual se realiza acorde con las técnicas y el apoyo de la policía judicial, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 200 y siguientes de la Ley 906 de 2004, y en sede de un proceso con las garantías procesales correspondientes (defensa técnica, contradicción de la prueba, etc.)¹².

Así las cosas, y como se dijo arriba en la muy segura inconstitucionalidad del proyecto, al aplicarse la normatividad que este trae sobre el reporte de las actividades sospechosas accesibles a todos sin ninguna restricción, generaría suficientes motivos de nulidad en los procesos penales por lavado de activos que beneficiarían tanto a los inocentes como a los culpables y haciendo en todo caso al final inoperante la lucha contra este flagelo.

CONCLUSIÓN

Así las cosas, consideramos entonces que el **Proyecto de ley número 079 de 2012**, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Registro de Propiedades, como una medida preventiva contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo, es inconstitucional e inconveniente, y consecuentemente debe archiversarse.


Sin embargo, debe entenderse que el proyecto de ley debe servir como punto de inicio en el Congreso para que se dé una discusión abierta, inteligente, con datos y con la decidida participación de los Ministerios de Hacienda, del Interior, de Justicia, del Sistema Financiero, sobre la necesidad de hacer más eficientes los instrumentos legales para contener esas conduc-

tas delictivas y las consecuencias funestas que tiene el lavado de activos para la convivencia pacífica y las instituciones colombianas.

| | |
|--|--|
| ROOSVELT RODRÍGUEZ R. Coordinador Ponente | CARLOS AUGUSTO ROJAS O. Coordinador Ponente |
| HUGO ORLANDO VELÁSQUEZ J. Ponente | CAMILO ANDRES ABRIL JAIMES Ponente |
| FERNANDO DE LA PEÑA M. Ponente | CARLOS GERMÁN NAVAS T., Ponente |
| HERNANDO ALFONSO PRADA G. Ponente | JOSÉ RODOLFO PÉREZ S. Ponente |

PROPOSICIÓN

Por las consideraciones anteriores, solicitamos a los honorables representantes de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, archivar el **Proyecto de ley número 079 de 2012**, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Registro de Propiedades, como una medida preventiva contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo.

| | |
|--|--|
|  ROOSVELT RODRÍGUEZ R. Coordinador Ponente | CARLOS AUGUSTO ROJAS O. Coordinador Ponente |
| HUGO ORLANDO VELÁSQUEZ J. Ponente | CAMILO ANDRES ABRIL JAIMES Ponente |
| FERNANDO DE LA PEÑA M. Ponente | CARLOS GERMÁN NAVAS T., Ponente |
|  HERNANDO ALFONSO PRADA G. Ponente | JOSÉ RODOLFO PÉREZ S. Ponente |

CONTENIDO

Gaceta número 247 - Martes, 30 de abril de 2013

CÁMARA DE REPRESENTANTES Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 296 de 2013 Cámara, por medio de la cual se implementan los Consejos Ambientales, y se dictan otras disposiciones..... 1

INFORMES DE CONCILIACIÓN

Informe de conciliación, Textos aprobados en plenaria de Cámara y Senado y Texto conciliado al Proyecto de ley número 006 de 2011 Cámara, 262 de 2012 Senado, por medio de la cual se establece una exoneración tributaria sobre el impuesto de vehículos automotores y se dictan otras disposiciones..... 3

PONENCIAS

Ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de Acto Legislativo número 252 de 2013 Cámara, por medio del cual se introduce un sistema mixto de representación en el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones..... 4

Informe de ponencia al Proyecto de ley número 079 de 2012 Cámara, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Registro de Propiedades, como una medida preventiva contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo..... 13

¹² *Ibíd.*, p.7.