

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO _____ DE 2018

“Por medio del cual se adopta una reforma política que permita la apertura democrática para la construcción de una paz, estable y duradera”

DECRETA:

ARTÍCULO 1: Adiciónese al artículo 40 de la Constitución, el siguiente inciso:

Las limitaciones de los derechos políticos decretadas como sanciones que no tengan carácter judicial a servidores públicos de elección popular producirán efectos sólo cuando sean confirmadas por decisión de la jurisdicción contenciosa administrativa en el grado jurisdiccional de consulta. Las decisiones judiciales que afecten la permanencia en cargos públicos serán de ejecución inmediata.

ARTÍCULO 2: Modifíquese el siguiente párrafo al artículo 98 de la Constitución, el cual quedará así:

Parágrafo. La ciudadanía se ejercerá a partir de los dieciocho años. Sin embargo, el sufragio deberá ejercerse a partir de los diecisiete (17) años para las elecciones de 2022 y desde los 16 años a partir de las elecciones de 2026. El Estado promoverá desde la educación básica secundaria una cátedra sobre la participación democrática, la representación y la importancia de ejercer el derecho al voto.

ARTÍCULO 3: Modifíquese el artículo 99 de la Constitución el cual quedará así:

La calidad de ciudadano en ejercicio es una condición previa e indispensable para ser elegido y para desempeñar cargos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción.

ARTÍCULO 4: Modifíquese los incisos 4, 5 y 6 del artículo 107 de la Constitución y adiciónese un párrafo, los cuales quedarán así:

Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, podrán celebrar consultas internas o interpartidistas de afiliados, de acuerdo con lo previsto en la ley. Para los partidos o movimientos políticos que opten por realizar consultas internas de afiliados para seleccionar sus candidatos, la Registraduría Nacional del Estado Civil fijará un día único en que estas se realizarán.

En el caso de las consultas internas de afiliados se aplicarán las normas sobre financiación, publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Quien participe como candidato en las consultas internas de afiliados de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro partido o movimiento político en el mismo proceso electoral. El resultado de las consultas será obligatorio.

Los directivos de los partidos, movimientos políticos los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos deberán propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas y de coalición. Respecto a la conformación de las directivas en las organizaciones políticas, éstas deberán estar integradas mínimo en un 50% por mujeres. Las organizaciones políticas tendrán un año desde la entrada en vigencia del presente acto legislativo para esta disposición.

Los candidatos que avalen los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos para cargos o corporaciones públicas de elección popular del nivel nacional y territorial deberán ser mínimo en un 50% mujeres, y

sus listas inscritas deberán responder al principio de alternancia en cremallera en su composición.

Parágrafo. Las sanciones contra los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos previstos en este artículo no se aplicarán en los casos del artículo transitorio 20 del Acto Legislativo No. 01 de 2017.

ARTÍCULO 5: El artículo 108 de la Constitución quedará así:

“ARTÍCULO 108. La adquisición de derechos políticos por parte de las organizaciones políticas será progresiva, de acuerdo a los criterios de obtención de personería jurídica y el número de votos, de la siguiente manera:

1. La organización electoral, a través del Consejo Nacional Electoral, reconocerá Personería Jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, con base en los siguientes criterios:

- Se reconocerá personería jurídica, como **grupos significativos de ciudadanos**, a aquellas organizaciones que demuestren tener al menos el 1% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado.
- Se reconocerá personería jurídica, como **movimiento político**, a aquellas organizaciones que demuestren tener al menos el 2% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Estas organizaciones sólo podrán gozar del 25% del fondo de financiación política estatal y el acceso a medios de comunicación en una proporción que equivale a la mitad de lo establecido

por los partidos políticos.

- Se reconocerá la condición como **partido político** con personería jurídica a aquellas organizaciones que hayan obtenido una votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en las últimas elecciones al Congreso.

Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para todas las circunscripciones especiales permanentes, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.

La inscripción de candidatos por parte de las organizaciones políticas con personería jurídica reconocida deberá ser avalada para los mismos efectos por quien ejerza la representación legal del partido o movimiento, o por quien éste delegue. Para el caso de los grupos significativos de ciudadanos la postulación será avalada por el comité promotor.

La personería jurídica será suficiente para la postulación de listas y candidatos a cargos de elección popular.

Para avalar candidaturas de grupos significativos de ciudadanos a Presidente de la República, Gobernaciones, Alcaldías y a las diferentes corporaciones públicas, la Registraduría Nacional del Estado Civil convocará por una sola vez, un año antes de la respectiva elección, una jornada de elecciones primarias, preelectorales, y con base en los siguientes resultados avalará las respectivas candidaturas:

1. Para presidente, gobernador o alcalde, la votación mínima obtenida por el candidato que en las elecciones anteriores, haya alcanzado la menor votación.
2. Para Senadores, Representantes a la Cámara, diputados a las asambleas y concejales municipales, una votación igual o superior a la obtenida por el

candidato que haya logrado una votación igual o superior a la última curul de la respectiva corporación.

Clasificar como candidato en estas elecciones primarias, no les da derecho a los grupos significativos de ciudadanos a obtener personería jurídica.

Los partidos políticos con personería jurídica gozarán de la totalidad de los derechos, entre los cuales se incluye postular listas y candidatos para cargos de elección popular del nivel nacional y territorial con las excepciones señaladas en la Constitución, recibir financiación estatal, acceder a los medios de comunicación del Estado o que usen el espectro electromagnético y a ejercer otros derechos establecidos en la ley.

Los movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos con personería jurídica tendrán derechos diferenciados, los cuales serán reglamentados por ley.

Toda inscripción de candidato incurso en causal de inhabilidad, será revocada por la Registraduría Nacional del Estado Civil con respeto al debido proceso.

El legislador deberá reglamentar el presente régimen de adquisición progresiva de derechos estableciendo claramente las diferencias que existen entre grupo significativo de ciudadanos, movimiento político y partido político.

La selección de los candidatos y las listas de los partidos y movimientos políticos se hará mediante mecanismos de democracia interna entre sus afiliados en el cual se observarán, entre otros, los principios de paridad, alternancia y universalidad de forma progresiva. El legislador definirá los tipos de mecanismos de democracia interna que podrán desarrollar las organizaciones políticas y la manera en que deberán acreditar, al momento de inscripción de sus candidatos y listas, que hicieron uso de tales mecanismos.

Para postularse como candidato a un cargo de elección popular a través de un grupo significativo de ciudadanos, un movimiento o partido político, deberá acreditar una permanencia mínima de seis (6) meses en condición de afiliado a la respectiva organización política con anterioridad al momento de la inscripción. Si la organización política tuviese un periodo de creación menor a 6 meses el tiempo mínimo de permanencia deberá ser igual al de la creación de esta.

No podrán postularse como candidatos por un partido, movimiento político, o grupo significativo de ciudadanos, diferente, quienes hayan desempeñado cargos de elección popular, o hayan sido candidatos, en los dos (2) años anteriores a la fecha de la respectiva elección. Tampoco podrán postularse por otra colectividad quienes hubiesen desempeñado cargos directivos dentro de un partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, un (1) año antes de la fecha de la elección.

Los estatutos de los partidos y movimientos políticos, y el reglamento interno de los grupos significativos de ciudadanos regularán lo atinente a su régimen disciplinario interno, acorde a lo establecido por la ley. Los miembros de las corporaciones públicas elegidos por un mismo partido, movimiento político y grupo significativo de ciudadanos actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas.

Los estatutos internos de los partidos y movimientos políticos y el reglamento interno de los grupos significativos de ciudadanos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen y podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del congresista, diputado, concejal o edil por el resto del período para el cual fue elegido.

Parágrafo 1º. Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos con personería jurídica existentes al momento de entrada en vigencia del presente Acto Legislativo conservarán la totalidad de los derechos que reconocidos por la Constitución y la ley durante los próximos 8 años; siempre y cuando presenten candidatos a las elecciones al Senado, sin perjuicio de las normas definidas para el partido FARC.

Parágrafo 2º. La ley establecerá un régimen de transición por 8 años, incluyendo financiación para su organización y funcionamiento, así como para la divulgación de programas, para promover, estimular y fortalecer los nuevos partidos y movimientos políticos que se creen hasta marzo del 2022.

Parágrafo Transitorio. Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 134, dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, autorizase, por una sola vez por un plazo de treinta (30) días, a los miembros de los Cuerpos Colegiados de elección popular, o a quienes hubieren renunciado a su curul con anterioridad a la vigencia del presente acto legislativo, para inscribirse en un partido distinto al que los avaló, sin renunciar a la curul o incurrir en doble militancia. Esto solo lo podrán hacer entre organizaciones políticas que tengan la misma declaración política del partido saliente.

ARTÍCULO 6: El artículo 109 de la Constitución quedará así:

“ARTÍCULO 109: El Estado a través del Fondo Nacional de Financiación Política concurrirá con la financiación del funcionamiento de los movimientos políticos y partidos políticos con personería jurídica. La distribución de los recursos de funcionamiento será el 75% para los partidos y el 25% para los movimientos políticos, para cada apropiación presupuestal se realizará de conformidad con las siguientes reglas:

1. El treinta (30%) se distribuirá en partes iguales.
2. El cuarenta (40%) se distribuirá entre todas organizaciones políticas en proporción al número de curules obtenidas en la última elección del Senado de la República y la Cámara de Representantes.
3. El diez (10%) se distribuirá entre todas organizaciones políticas en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Concejos Municipales.
4. El diez (10%), se distribuirá entre todas organizaciones políticas en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Asambleas Departamentales.
5. El cinco (5%), se distribuirá entre todas organizaciones políticas en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas para lo cual los partidos deberán asegurar que esos recursos sean reinvertidos en formación política, formación electoral, estrategias de comunicación y demás actividades que lleven al fortalecimiento de las mujeres en la política.
6. El cinco (5%), se distribuirá entre todas organizaciones políticas en proporción al número de jóvenes elegidos en las corporaciones públicas para lo cual los partidos deberán asegurar que esos recursos sean reinvertidos en formación política, formación electoral, estrategias de comunicación y demás actividades que lleven al fortalecimiento de los jóvenes en la política.

La financiación privada a partidos y movimientos políticos no podrá ser mayor a la mitad del monto recibido por parte del Estado. Para los grupos significativos de ciudadanos no podrá superar el 50% del promedio recibido por los movimientos políticos. En ningún caso, el aporte de un donante podrá superar el 10 % del total de la financiación privada. Estos aportes y su administración, estarán sujetos a control de las autoridades fiscales, y a la inspección y vigilancia del Consejo Nacional Electoral. La ley reglamentará las donaciones privadas de personas

naturales y jurídicas al funcionamiento de las organizaciones políticas. Es prohibido a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, recibir financiación para gastos de funcionamiento, de personas naturales o jurídicas extranjeras, o que tengan contratos con el Estado.

El Estado entregará para la financiación de las campañas electorales a cargos y corporaciones públicas de elección popular, por lo menos con dos meses de anticipación a la fecha de las elecciones, un valor equivalente al 60% del total de los gastos declarados por todas las campañas para la elección inmediatamente anterior del mismo cargo o corporación. Estas sumas no serán reembolsables si se gastan de conformidad con la ley, ni requerirán garantía alguna, y se distribuirán de acuerdo a las siguientes reglas:

(i) El 40% en partes iguales entre todas las organizaciones políticas con candidatos debidamente inscritos.

(ii) Tratándose de elección de una corporación pública el 60% se distribuirá así: (a) un 30% en proporción al número de votos que hayan obtenido en la misma elección en el proceso inmediatamente anterior; (b) un 15% proporcionalmente al número de mujeres inscritas como candidatas en cada lista; y, (c) un 15% proporcionalmente al número de jóvenes inscritos como candidatos en cada lista. Los partidos y movimientos políticos deberán asignar de manera preponderante los anticipos destinados en favor de mujeres y jóvenes para las campañas de estos.

(iii) Tratándose de elección de gobernador o alcalde, el 60% se distribuirá en proporción al número de votos obtenidos en la Asamblea o Concejo respectivo en la elección inmediatamente anterior.

Mediante la reposición de gastos por voto depositado ningún candidato podrá recibir suma superior al monto de lo efectivamente gastado. La ley reglamentará los montos asignados para las campañas electorales.

Los partidos y movimientos políticos que participen en elecciones a corporaciones públicas deberán declarar públicamente el reporte de ingresos y gastos que sean realizados durante la campaña electoral.

Las campañas electorales y las organizaciones políticas no podrán entregar donaciones, dádivas o regalos a los ciudadanos, ni contratar transporte de electores para la fecha de elecciones y para actos y manifestaciones públicas. El Consejo Nacional Electoral regulará aquellos servicios de mínima cuantía que podrán ofrecerse en reuniones de las campañas electorales en las que el candidato exponga su propuesta siempre que éstos no condicionen el voto de la ciudadanía y sean registrados en el respectivo informe de gastos ante el Consejo Nacional Electoral. Los ciudadanos no podrán exigir empleo, dádivas, donaciones o regalos a las campañas electorales ni a las organizaciones políticas con el propósito de ejercer el derecho al voto. La ley reglamentará la materia.

Las transacciones y movimientos monetarios de las organizaciones políticas y las campañas electorales, deberán realizarse únicamente mediante los mecanismos y medios del sistema financiero, con excepción de aquellas transacciones de mínima cuantía que defina el Consejo Nacional Electoral.

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

La ley otorgará incentivos a los ciudadanos, medios de comunicación, partidos y movimientos políticos que adelanten acciones a favor del control de los recursos con los cuales se financien las campañas electorales.

Es prohibido a los partidos y movimientos políticos recibir financiación para campañas electorales de personas naturales o jurídicas.

La ley establecerá la responsabilidad penal para los representantes legales de las organizaciones políticas, los directivos de las campañas electorales, candidatos y particulares que violen estas disposiciones.

Parágrafo 1. El Fondo Nacional de Financiación Política debe equivaler anualmente al 0.5 por mil del Presupuesto General de la Nación.

ARTÍCULO 7: Adiciónese el siguiente inciso al artículo 126 de la Constitución:

Nadie podrá elegirse para más de tres períodos en cada una de las siguientes corporaciones: Junta Administradora Local, Concejo Distrital o Municipal, Asamblea Departamental y Congreso de la República sumando los periodos de la Cámara de Representantes y el Senado de la República.

El Consejo Nacional Electoral implementará el Registro Nacional del Proveedores Electorales. En este se inscribirán todas las personas que suministren bienes y servicios a las campañas electorales y se registrarán los valores de referencia. Las campañas electorales solo podrán adquirir bienes y servicios de quienes aparezcan en el registro, con excepción de las adquisiciones de mínima cuantía que defina el Consejo Nacional Electoral.

ARTÍCULO 8: El artículo 172 de la Constitución quedará así:

ARTÍCULO 172: Para ser elegido senador se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y tener más de veintiocho años de edad en la fecha de la elección.

ARTÍCULO 9: El artículo 183 de la Constitución Política quedará así:

ARTÍCULO 183. La pérdida de la investidura de los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular procederá por las siguientes causales:

1. Haber sido condenados penalmente, por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.
2. Haber violado el régimen de incompatibilidades y conflictos de intereses. Esta causal no aplicará por el solo hecho de reformar la Constitución Política, ni cuando se trate de considerar asuntos que afecten, al miembro de la Corporación Pública, en igualdad de condiciones a las de la ciudadanía en general.
3. No asistir, por razones distintas a fuerza mayor, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley, mociones de censura, ordenanzas y acuerdos, según el caso.
4. No tomar posesión del cargo, sin que medie fuerza mayor, dentro de los ocho días siguientes a la fecha de iniciación del respectivo periodo constitucional de cada Corporación.
5. Por los eventos descritos en los artículos 109 de la Constitución Política de Colombia.

La sentencia determinará el término por el cual el afectado no podrá acceder a cargos y corporaciones públicas de elección popular.

PARÁGRAFO 1º. Las causales 1, 2 y 5 se extenderán a gobernadores y alcaldes con las mismas consecuencias establecidas para la pérdida de investidura. La ley desarrollará la materia.

PARÁGRAFO 2º. Las sentencias de pérdida de investidura proferidas antes de esta reforma constitucional mantendrán su validez.

ARTÍCULO 10. El artículo 258 de la Constitución quedará así:

Artículo 258. El voto será un derecho y una obligación ciudadana. El Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos. En las elecciones de candidatos podrán emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca

seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La Organización Electoral suministrará igualitariamente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos. La ley reglamentará las sanciones y beneficios por ejercer o no el sufragio.

PARÁGRAFO 1o. Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una corporación pública, gobernador, alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando los votos en blanco constituyan mayoría absoluta en relación con los votos válidos. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras que en las de corporaciones públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral.

PARÁGRAFO 2o. Se deberá implementar el voto electrónico para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones desde las elecciones del año 2022.

ARTÍCULO 11: El artículo 262 de la Constitución quedará así:

“ARTÍCULO 262. Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos.

Las listas serán cerradas y bloqueadas para las elecciones a todas las corporaciones públicas, excepto para las listas de coalición que podrán optar por el mecanismo de voto preferente. La selección de los candidatos de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna de conformidad con la ley. En la conformación de las listas se observarán, entre otros, los principios de paridad, alternancia y universalidad.”

ARTÍCULO 12 : El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

Bogotá, Agosto de 2018.

De los honorables Congresistas,

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS REFORMA POLÍTICA

El presente proyecto de acto legislativo tiene como finalidad contribuir al cumplimiento del “Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Adicionalmente, con el fin de dar continuidad al proyecto de reforma política del año inmediatamente anterior, este proyecto retoma en parte el contenido del Proyecto de Acto Legislativo 012 de 2017.¹

En este sentido, las modificaciones aquí consignadas buscan promover la participación política y otorgarle mayores garantías, avanzar en la adquisición progresiva de derechos de las organizaciones políticas y lograr mayor transparencia en el ejercicio de la política.

Igualmente las siguientes modificaciones deben redundar en “mayores garantías para la participación política en igualdad de condiciones y mejorar la calidad de la democracia.”²

I. ANTECEDENTES

En el contexto actual que atraviesa Colombia, la erradicación de las causas estructurales que dieron lugar al conflicto armado se convierte en una condición imperativa para construir una paz estable y duradera. Dentro del amplio espectro de transformaciones necesarias, uno de los pilares fundamentales es una transformación institucional que permita la participación política de nuevos actores, pues la exclusión política fue por excelencia una de las causas del

¹ Proyecto de Acto Legislativo 012 de 2017.

² Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, 24 de noviembre de 2016.

surgimiento de grupos guerrilleros, debido a la dificultad que tenían ciertas colectividades para canalizar de manera efectiva sus demandas a través de las instituciones democráticas.

Dado que la implementación de las reformas y medidas que permitan el mejoramiento de las instituciones y organizaciones en beneficio de la participación política es una condición *sine qua non* para la construcción de una paz estable y duradera, será necesario fortalecer el sistema democrático colombiano. Este último deberá estar caracterizado por el respeto a la diferencia, la participación activa y la transparencia, con el propósito de evitar que en Colombia se vuelva a acudir a la violencia y las armas para el ejercicio de la política.

En este sentido, el punto 2 del el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, firmado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016, busca la ampliación de la democracia para favorecer la participación de todos los colombianos en la política y los asuntos públicos, con lo cual se busca que los conflictos sean resueltos de manera pacífica y se abandone el camino de las armas para hacer política. Adicionalmente, se abrirá la posibilidad para que nuevas voces e ideas entren al sistema y en general se otorgarán mayores garantías para el goce efectivo de los derechos políticos. Con relación a esto último, el Acuerdo, en el preámbulo del punto 2, establece que *“la construcción y consolidación de la paz, en el marco del fin del conflicto, requiere de una ampliación democrática que permita que surjan nuevas fuerzas en el escenario político para enriquecer el debate y la deliberación alrededor de los grandes problemas nacionales y, de esa manera, fortalecer el pluralismo y por tanto la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad, con las debidas garantías para la participación y la inclusión política. Es importante ampliar y cualificar la democracia como condición para lograr bases sólidas para forjar la paz.”*³

³ Ibíd.

Por otro lado, en el punto 2.3.1.1 se acordaron cambios al sistema de partidos políticos. En primer lugar, se estableció la necesidad de redefinir los requisitos para la constitución de Partidos y Movimientos Políticos, eliminando la necesidad de obtener un número mínimo de votos en las elecciones de Congreso para adquirir y mantener la respectiva personería jurídica. Sin embargo, se señaló que, para el reconocimiento de esta, se les exigirá un número mínimo de afiliados que garantice la existencia de organizaciones políticas serias y evite la proliferación indiscriminada de organizaciones sin un verdadero arraigo social y ciudadano.⁴

En consecuencia, se estableció que era importante “diseñar un sistema de adquisición progresiva de derechos para partidos y movimientos políticos, según su desempeño electoral en los ámbitos municipal, departamental y nacional”⁵. Con este nuevo mecanismo se busca alivianar los requisitos para la creación y mantenimiento de los Partidos y Movimientos Políticos, pero teniendo como requisito sus resultados electorales en los diferentes comicios, tanto locales como nacionales para adquirir derechos de manera progresiva.

En este sentido, como se expondrá en el siguiente acápite, el presente proyecto busca implementar medidas que permitan, en el menor tiempo posible, el cumplimiento del Acuerdo Final en temas como la apertura del sistema político (Punto 2.3.1.1), promoción de la competencia política en igualdad de condiciones (Punto 2.3.1.2), incentivos para garantizar la participación de la mujeres (Punto 2.3.7).

Ciertamente, extrapolar las recomendaciones al formato legal es de gran importancia, pues el éxito de un Acuerdo de Paz radica realmente en su implementación oportuna, eficiente y efectiva. Es por esto que el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, contemplado en el Acto Legislativo No. 01 de 2016, tiene justamente como objetivos (i) agilizar y garantizar la implementación del

⁴ Proyecto de Acto Legislativo 012 de 2017.

⁵ Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, 24 de noviembre de 2016.

Acuerdo Final, así como (ii) ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto. De este modo, sólo a través de acciones que demuestren firmemente a las partes que cada una está cumpliendo con lo pactado, se puede construir confianza entre ellas y ante la sociedad civil.

De esta manera, el proyecto propone ajustes que se pueden resumir de la siguiente forma: (i) permitir una mejor armonización de nuestro ordenamiento jurídico con los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia, (ii) impulsar medidas para garantizar mayor representación ciudadana, en especial de mujeres y jóvenes, (iii) profundizar la transparencia en las campañas electorales, (iv) eliminar incentivos perversos en materia de financiación de campañas políticas, (v) promover el fortalecimiento de los partidos políticos.

Ahora bien, el punto dos del Acuerdo de Paz que se hace en un marco de justicia transicional, ciertamente guarda coherencia con la carta magna de la República de Colombia. En ella se plasma, incluso desde el mismo preámbulo y en distintos artículos, la importancia de la participación política como un derecho fundamental de todos los ciudadanos. Al respecto, el lugar destacado que ocupa la democracia participativa dentro de la Constitución es acorde a los principios fundamentales de un Estado Social y Democrático de Derecho, en el cual los ciudadanos tienen el derecho a intervenir en las decisiones que los afectan y a ejercer control sobre sus gobernantes.

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 93 constitucional, los derechos y deberes consagrados en la Carta Política se interpretan de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos. Así entonces, para adelantar la presente reforma constitucional, resulta de especial importancia tener en cuenta los marcos jurídicos internacionales, pertenecientes al bloque de constitucionalidad.

En relación con lo anterior, pueden mencionarse la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la

Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación y la Convención Sobre Derechos Políticos de la Mujer. Estos tratados, desarrollan postulados en relación con asuntos propios de los derechos humanos, y especialmente aquellos sobre procedimientos políticos ciudadanos, entre los cuales se establece, por ejemplo, el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, a votar y ser elegidos, a tener acceso a las funciones públicas, así como las obligaciones del Estado para garantizar la igualdad de la participación efectiva de las mujeres en asuntos públicos. Así mismo, se establecen disposiciones para los Estados en relación con la reglamentación y limitación al ejercicio de los derechos políticos.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derecho Humanos, en sentencia del 23 de junio de 2005, en relación con la posibilidad de limitar derechos políticos, señaló: *“La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática.”*⁶

Finalmente, con base en las anteriores consideraciones, puede concluirse que el presente proyecto de Acto Legislativo no solo responde a la Carta Magna de la República y a paradigmas básicos del Estado Social de Derecho como la democracia participativa sino que, además, es acorde con diversos postulados internacionales y el Acuerdo de Paz firmado en el Teatro Colón, que se convierte en una hoja de ruta fundamental para la construcción de paz en el pos acuerdo.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. ST Caso Yatama Vs. Nicaragua de 26 de abril de 2001

El proyecto contempla una totalidad de 14 artículos, los cuales se centran en tres (3) ejes que guardan coherencia con lo expuesto en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

De manera que es una parte fundamental del Punto 2 del Acuerdo Final sobre *Apertura democrática para construir la paz* que se logre la implementación inmediata de medidas que permitan cumplir con unos objetivos fundamentales como promover la participación política y otorgarle mayores garantías, avanzar en la adquisición progresiva de derechos de las organizaciones políticas, lograr mayor transparencia en el ejercicio de la política. A continuación, se explica cómo cada uno de estos ejes temáticos es desarrollado en el presente Acto Legislativo.

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

1.1. Armonización con normas del Bloque de Constitucionalidad y limitación judicial al ejercicio de cargos públicos

El primer artículo del proyecto propone la adición de un inciso al artículo 40 de la Constitución Política, en relación con el derecho fundamental de todos los ciudadanos de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Este pretende armonizar el citado derecho con los postulados de Tratados Internacionales ratificados por Colombia, específicamente la Carta Americana de Derechos Humanos en su artículo 23, en relación con su posible limitación por parte de órganos administrativos. De esta manera, la norma restringe los efectos de la posibilidad de limitar el ejercicio de derechos políticos por parte de sanciones de naturaleza no judiciales, hasta tanto las eventuales sanciones no sean ratificadas por el órgano judicial correspondiente.

Además de la importancia de ésta norma frente a la promoción y otorgamiento de acceso al sistema político, desarrolla plenamente la Constitución, las normas del

bloque de constitucionalidad y el Acuerdo Final, en el cual expresamente se señaló que “(...) los derechos y deberes consagrados en la Carta se interpretan de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, sin que su goce o ejercicio puedan ser objeto de limitación”.

En este sentido, es conveniente modificar el actual sistema disciplinario, para que la Procuraduría, ante el órgano judicial correspondiente, solicite la apertura de la investigación, y será este el encargado de investigar y sancionar. Esto último con la intención de armonizar algunas normas nacionales con el derecho internacional.

1.2 Promoción de la participación de los jóvenes en la política y limitación de la reelección en corporaciones públicas: Artículos Segundo, Tercero, Sexto, Séptimo y Octavo.

Partiendo desde el espíritu del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, con el objeto de construir una cultura política pluralista, democrática y que propenda por la construcción de liderazgos desde nuevos actores, entre los cuales están los jóvenes, el artículo 7 de este proyecto incluye una limitación en la elección en más de tres períodos consecutivos para corporaciones públicas y no más de 7 periodos total acumulados. Esta medida permitirá el surgimiento de nuevos liderazgos, la renovación política y busca evitar la concentración de poder.

Con el fin de promover nuevos actores políticos, e incentivar el interés de las y los jóvenes en la política, lo cual genera mayores niveles de legitimidad, confianza y fortaleza del sistema democrático, el artículo 8 del proyecto de acto legislativo, reducen la edad mínima para ser elegidos Senador y Representante a la Cámara. Así entonces, se modifica de treinta (30) años a veintiocho (28), la edad mínima para poder ser elegido senador. Adicionalmente, en el artículo 2 se introduce una modificación al párrafo del artículo 98 constitucional que permite sufragar transitoriamente a las personas desde los 17 años para las elecciones a Congreso y

Presidencia de la República desde el 2022 y desde los 16 años desde las elecciones del 2026.

1.3 Voto Obligatorio

De acuerdo con el promedio de participación electoral en el país entre 1978 y el 2010 tan solo participaba el 45% de la población apta para votar, lo cual indica un nivel de abstencionismo bastante elevado. En este sentido contemplar la obligatoriedad del voto obligatorio es ante todo una medida para confrontar el abstencionismo en nuestro país, que entre otras cosas, refleja la poca confianza y la poca legitimidad de los funcionarios que son elegidos a través del voto popular.

Por otro lado, el voto obligatorio tiende a otorgarle una voz más significativa a los sectores que históricamente han sido discriminados o que se encuentran en el olvido del Estado. Esto debido a que la abstención recae esencialmente en poblaciones de bajos recursos o habitantes de zonas rurales muy apartadas de las cabeceras municipales en donde los habitantes no cuentan con los medios para llegar hasta el puesto de votación más cercano. En este sentido al contemplarse el voto obligatorio el Estado de Derecho tendría que remover cualesquiera que sean las barreras para que los colombianos puedan acceder a las urnas de votación.

Finalmente el voto obligatorio, es una herramienta para profundizar la democracia en nuestro país, impulsa la participación ciudadana y la inmiscuye en los asuntos políticos sustanciales para la nación.

1.4 Mayores garantías a la participación de las mujeres en la política

El presente proyecto de Acto Legislativo también desarrolla lo contenido en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto en la medida en que éste toma en consideración la serie de exclusiones de todo tipo que han sufrido históricamente las mujeres en nuestra sociedad, aduciendo en su Punto 2 que “*las mujeres*

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

El artículo cuarto del presente proyecto de Acto Legislativo introduce en el rango constitucional la obligatoriedad de incluir en un 50% del total a las mujeres en las directivas de las organizaciones políticas y en el total de las candidaturas presentadas por dichas organizaciones para cargos o corporaciones públicas, incluyendo un mandato de posición para las listas de candidatos a corporaciones públicas de elección popular, que responde al principio de alternancia y obliga a las organizaciones políticas a conformar sus listas en cremallera, garantizando además la paridad.

Así mismo en el artículo sexto se introducen una serie de incentivos económicos a las organizaciones políticas que incluyan mujeres en sus listas en función del desempeño en los comicios electorales, de manera que no sólo se insta a la presencia de las mujeres a manera de cuota sino además al apoyo político a sus apuestas en procesos políticos y electorales.

1.5. Régimen de pérdida de investidura e incompatibilidades

Por otro lado, frente a la modificación del artículo 181 de la Constitución, el artículo sexto del proyecto suscribe las recomendaciones de la MEE sobre la necesidad de adicionar un inciso en relación con (i) la aplicación del régimen de inhabilidades, incompatibilidad y conflicto de interés para cualquiera que sea

llamado a ocupar el cargo y (ii) el análisis de temporalidad que se debe realizar como referente el momento de la posesión.

Igualmente, en relación con la adición al inciso primero del artículo 181 de la Constitución, este proyecto establece después de haber sido aceptada la renuncia del congresista, la duración de las incompatibilidades será de un año, a excepción de la posibilidad de desempeñar cargos o empleos públicos. De este modo, el congresista podrá ejercer cualquier cargo en el Estado siempre y cuando renuncie a su curul en el Congreso de la República, con lo cual se busca ampliar los espacios de participación, en atención al derecho de conformación, ejercicio y control del poder político, que es también uno de los ejes cardinales del punto 2 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto.

2. Adquisición Progresiva de Derechos para Organizaciones Políticas

2.1. Reconocimiento de Personería Jurídica y adquisición de derechos de las organizaciones políticas

Como fue planteado anteriormente, el Acuerdo Final en su punto 2.3.1.1. *Medidas para promover el acceso al sistema político* señala la necesidad de separar la superación de un umbral en las elecciones de Congreso de la conservación y obtención de la personería jurídica. De la misma manera enfatiza en la importancia de un sistema de afiliados para obtenerla y conservarla. Por otro lado, se logró acordar la necesidad de “*diseñar un sistema de adquisición progresiva de derechos para partidos y movimientos políticos, según su desempeño electoral en los ámbitos municipal, departamental y nacional*”.⁷

La adquisición progresiva de derechos incentiva que las organizaciones políticas se construyan de una manera tal que tengan la posibilidad de crecer en ámbitos

locales y nacionales, siendo el desempeño el móvil que les permita acceder a más instrumentos para garantizar el ejercicio de más derechos.

Por último, el Acuerdo Final señaló que se *“incorporará un régimen de transición por 8 años, incluyendo financiación y divulgación de programas, para promover y estimular los nuevos partidos y movimientos políticos de alcance nacional que irrumpen por primera vez en el escenario político, así como a otros que habiendo tenido representación en el Congreso la hubieran perdido”*.⁷ En ese mismo sentido se acordó establecer acciones diferenciadas que permitan promover la creación de nuevos movimientos y partidos políticos durante un período de 8 años, para que puedan ejercer de la mejor manera en el sistema político.

Esta reforma constitucional busca el estricto cumplimiento de lo anteriormente mencionado. El artículo 6 contiene la esencia de la modificación respecto al nuevo sistema de adquisición progresiva de derechos para las organizaciones políticas, a través del cambio del artículo 108 de la Constitución Política. Así, se modificaría el régimen actual alrededor del reconocimiento de la personería jurídica a los partidos políticos, con el 3% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en las últimas elecciones al Congreso, así mismo se busca reconocer personería jurídica como movimiento político que tengan al menos el 2% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en las elecciones de Cámara de Representantes o Senado.

Además el presente proyecto, permite que el legislador construya un sistema progresivo de reconocimiento de derechos y un régimen de derechos diferenciados entre los Movimientos Políticos y los Partidos. La totalidad de derechos serán reconocidos a los partidos que obtengan una votación del 3% o menos de los votos emitidos válidamente a nivel nacional en las últimas elecciones al Senado o Cámara de Representantes.

⁷ Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, 24 de noviembre de 2016.

⁸ *Ibíd...*

Ahora bien, el presente proyecto de Acto Legislativo mantiene la regulación actual los dos últimos incisos del Artículo 108, en relación con el régimen disciplinario interno de los partidos y movimientos políticos, así como los deberes de quienes sean elegidos para corporaciones públicas de actuar en bancada. El proyecto incluye un primer párrafo, a través del cual se establece un régimen de 8 años para aquellos partidos políticos que al momento de la entrada en vigencia del Acto Legislativo cuenten con personería jurídica. Estos últimos los cuales conservarán la totalidad de los derechos reconocidos en la Constitución y la ley sin necesidad de obtener el mínimo de votos previstos anteriormente. Lo anterior sin perjuicio de las normas definidas para el nuevo partido que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida civil.

3. Transparencia en el ejercicio de la política

3.1. Transparencia en la financiación de campañas electorales

El sistema electoral actual cuenta con vacíos estructurales principalmente en tres frentes: (1) las fuentes de ingresos, (2) los gastos y (3) los controles y sanciones.

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

La estructura del sistema electoral es proclive a que recursos ilícitos e intereses particulares se filtren en las campañas, pues no hay controles efectivos para

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

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

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

(i) Financiación pública vía anticipos es mínima y el proceso para acceder a los recursos estatales (tanto anticipos como reposición de votos) es demasiado complejo y poco eficiente, (ii) desconocimiento del costo real de las campañas políticas, (iii) excesiva dependencia de los recursos de origen privado, (iv) falta de claridad y de sanciones en el proceso de rendición de cuentas de las campañas, (v) débiles controles y sanciones para candidatos y organizaciones políticas por violación de reglas de financiación y publicidad.⁹

Debido a lo expuesto anteriormente, uno de los puntos esenciales del presente proyecto de Acto Legislativo es la financiación de campañas electorales, pues, como ya se expuso, el actual sistema de financiamiento ha generado incentivos para la violación de topes máximos, los organismos estatales no cuentan con las herramientas suficientes para controlarlas y se genera vacíos que permiten las malas prácticas una vez el candidato resulta elegido.

Con base en lo anterior, el artículo 6 del proyecto, el cual modifica el artículo 109 constitucional, plantea la financiación estatal de movimientos políticos y partidos políticos a través de anticipos y reposición.

Por otro lado, en el articulado se establecen las reglas para la distribución de recursos entre las campañas electorales basadas en la igualdad para todos, proporcionalidad por representación e incentivos por la inscripción de mujeres y jóvenes en las listas. Se contempla entonces: (i) el 50% de los recursos se reparta en partes iguales, (ii) en caso de Corporaciones públicas el 50% restante será (a) 30% por resultado electoral, (b) 10% por inscripción de mujeres y (c) 10% por inscripción de jóvenes. En las elecciones de cargos uninominales, el 50% se distribuirá en proporción a los resultados anteriores en la Corporación Pública nacional, departamental o municipal, según sea el caso.

Los ajustes normativos señalados, además de responder a las recomendaciones otorgadas por la MEE, tienen como eje fundamental la implementación del Acuerdo de paz, pues allí se establece la necesidad de “apoyar la adopción de medidas para garantizar mayor transparencia de la financiación de las campañas electorales”. Así mismo, el presente proyecto se propone incentivos económicos para las organizaciones políticas por la inscripción de candidatos, lo cual está en consonancia con la apertura democrática que se propone en el Acuerdo de paz, donde se pretende apoyar nuevas generaciones en política y la participación de nuevos ciudadanos en la misma. Igualmente, el articulado de este proyecto encuentra plena conexidad lo exigido en el artículo 1º del Acto Legislativo No. 01

de 2016, toda vez que en él las partes se comprometieron a que “en la implementación de todo lo acordado en el punto 2 del presente Acuerdo se garantizará el enfoque de género, y se diseñarán y adoptarán las medidas afirmativas necesarias para fortalecer la participación y liderazgo de la mujer (...)”⁹

De otro lado, una de las modificaciones que introduciría el artículo 7 del Proyecto establece la prohibición de las campañas y las organizaciones políticas de entregar donaciones, dádivas o regalos a los ciudadanos. Así mismo, y de manera coherente con el ideal de transparencia y fácil control de los dineros por parte de las campañas políticas, este artículo advierte que cualquier movimiento monetario que se realice en dicho marco deberá adelantarse únicamente a través de los mecanismos y medios del sistema financiero. Bajo esta misma línea, se establece que los partidos, movimientos y candidatos deberán rendir públicamente el origen, volumen y destino de ingresos.

En el articulado también se contemplan condiciones mínimas en relación con las sanciones por los delitos y faltas electorales, las cuales deberán ser objeto de mayores desarrollos por parte del legislador, para asegurar que las sanciones sean efectivas. De esta manera, y de conformidad con las recomendaciones de la MEE, se establece que la violación de normas en relación con financiación propaganda electoral, transporte y movimientos monetarios, debidamente comprobadas, serán sancionadas con la pérdida de investidura. Así mismo, se delega en la ley la responsabilidad penal de los representantes legales, directivos de campañas y candidatos que violen las citadas normas.

3.2 Garantía de transparencia de las y los inscritos como candidatos

El presente proyecto de Acto Legislativo traslada la responsabilidad de verificar que las y los candidatos incluidos en sus listas no hayan incurrido en ninguna causal de inhabilidad de las organizaciones políticas a la Registraduría Nacional del Estado Civil, creando un control previo efectivo que permite revocar a tiempo sus inscripciones. Esto con el objeto de evitar la inestabilidad institucional producida

cuando candidatos o candidatas que han incurrido en causales de inhabilidad ganan las elecciones y se deben organizar nuevos comicios electorales, generando así externalidades negativas en términos financieros, sociales y políticos.

Bogotá, Agosto de 2018.

De los honorables Congresistas,