



INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE A PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 011 DE 2017 CÁMARA.

Por medio del cual se reforma el artículo 108 de la Constitución Política.

1. Objeto de la iniciativa

El presente Proyecto de Acto Legislativo pretende modificar el artículo 108 de la Constitución Política, reconociendo Personería Jurídica a las organizaciones políticas que demuestren tener una base de afiliados compuesta por al menos el 0.3% del censo electoral nacional, otorgando la totalidad de los derechos a los partidos 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 de Cámara de Representantes o Senado.

Asimismo, pretende que los movimientos políticos tengan derecho a postulación de candidatos en las circunscripciones en las que haya demostrado un número mínimo de afiliados del 1,5% del respectivo censo electoral y gocen de los demás derechos que señale la ley.

2. Antecedentes

El Proyecto de Acto Legislativo número 011 de 2017, *por medio del cual se reforma el artículo 108 de la Constitución Política*, es de autoría del Gobierno nacional y fue presentado por el Ministro Juan Fernando Cristo Bustos.

Dicha iniciativa fue radicada ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 23 de marzo de 2017, publicado en la ***Gaceta del Congreso número 178 de 2017***.

Una vez repartido el proyecto de ley para conocimiento de la Comisión Primera Constitucional Permanente el día 4 de abril de 2017, fuimos designados como ponentes para primer debate el día 20 de abril de 2017 Heriberto Sanabria Astudillo ¿C¿, Carlos Arturo Correa ¿C¿, Óscar Hernán Sánchez León, Jorge Enrique Rozo Rodríguez, Fernando de la Peña Márquez, Carlos Germán Navas Talero, Angélica Lisbeth Lozano Correa y la suscrita.

El día 21 de abril de 2017 el doctor Heriberto Sanabria Astudillo presentó renuncia a su designación como Coordinador ponente, situación que fue aceptada por la mesa directiva y en su lugar fue designado el doctor Pedrito Tomás Pereira Caballero.

3. Contenido y alcance del proyecto de ley



Argumentos del Gobierno

Adelantar una reforma al artículo 108 de la Constitución Política de 1991, en el cual se regula el sistema de partidos políticos en Colombia. De esta manera, se modificaría el actual régimen en relación con el reconocimiento de la personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, la cual se encuentra ligada a la obtención de una votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos para el Congreso de la República.

Así entonces, el proyecto permite que aquellas organizaciones políticas que cuenten con una base de afiliados de al menos el 0.3% del censo electoral nacional se les reconozca personería jurídica, sin que requiera para su preservación obtener un mínimo de votos en alguna de las elecciones de cargos de elección popular. Asimismo, se señala que más allá de la disminución del número de afiliados, las demás causales de pérdida de la personería jurídica serán establecidas por la ley.

En relación con las circunscripciones de minorías étnicas se mantiene el texto actual del artículo 108 constitucional.

Por su parte, el proyecto habilita para que el legislador establezca un régimen de derechos diferenciados entre los Partidos y los Movimientos Políticos y un sistema progresivo de reconocimiento de derechos. Se establece que la totalidad de los derechos se le reconocerán a los partidos que obtengan una votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en las últimas elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Adicionalmente, se señala que aquellos movimientos que alcancen el número señalado de votos se les reconocerá la condición de partidos.

Además, los partidos políticos tendrán derecho a postular candidatos para cargos de elección y podrán recibir financiación estatal, a acceder a los medios de comunicación del Estado o que usen bienes públicos o el espectro electromagnético y a ejercer otros derechos establecidos en la ley. En cuanto a los movimientos políticos y respondiendo a un sistema escalonado de derechos, estos tendrán derecho a postulación de candidatos en las circunscripciones en las que haya demostrado un número mínimo de afiliados del 1,5% del respectivo censo electoral. Asimismo, los movimientos sociales podrán postular listas de candidatos en las circunscripciones para las minorías étnicas.



El proyecto señala que los partidos y movimientos políticos deben seleccionar sus candidatos a través de mecanismos de democracia interna que se establezcan en la ley y en los estatutos y deberán estimular la participación efectiva de las mujeres.

Finalmente, los dos últimos incisos del artículo 108 en los términos presentados en el presente Proyecto de Acto Legislativo, mantienen la regulación actual en relación con el régimen disciplinario interno de los partidos y movimientos políticos y el deber de los miembros de estos que sean elegidos para corporaciones públicas de actuar en bancada.

El proyecto incluye un primer párrafo a través del cual se establece un régimen por 8 años para aquellos partidos políticos que al momento de la entrada en vigencia del Acto Legislativo cuenten con personería jurídica, los cuales conservarán la totalidad de los derechos que reconozca 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.

En el párrafo 2° se establece expresamente la posibilidad para que la ley establezca un régimen de transición de 8 años para los partidos que se creen hasta marzo de 2018 y los que habiendo tenido representación en el Congreso la hubieran perdido.

Por último, con el fin de fortalecer los partidos y movimientos políticos, el párrafo 3° limita hasta el 31 de octubre de 2019 la posibilidad de conformar grupos significativos de ciudadanos, los cuales podrán postular candidatos en los términos de la ley. Posteriormente, estos grupos solo podrán postular candidatos en las elecciones municipales y distritales.

En conclusión, el presente Proyecto de Acto Legislativo recoge las obligaciones contenidas en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Nuestra posición

Reflexiones sobre el umbral

Lo primero a tener en cuenta es que tener un umbral alto implica ¿fijar barreras para que no cualquier partido o movimiento tenga acceso al poder, con el fin de dar estabilidad al sistema político y



mejorar la gobernabilidad. Muchos países utilizan umbrales, que van entre el 0,6 por ciento en Holanda hasta el 10 por ciento en Turquía;^{1[1]}.

Tener un umbral alto implica generar estabilidad para los partidos políticos, la sostenibilidad de la democracia, pocos partidos permiten aglutinar militantes de tal manera que se fortalecen con alto porcentaje de votación.

La representación en el Congreso debe ser real, cuando hay pocos representantes de un partido o es minoritario 1 o 2 o 3 curules lo que se genera es la falta de representatividad respecto de las ideas de ese partido y no se materializan en el Congreso importantes proyectos por falta de mayorías.

Colombia no es el único país que pone esta condición para los partidos políticos. Argentina tiene un umbral del mismo porcentaje. En Chile, el tope mínimo de votos para que un partido mantenga su vida política es del 3,5%. En Perú, el umbral es del 4,5% y en Brasil es del 5, solo por citar algunos casos^{2[2]}.

El objetivo de la reforma política del año 2009 era precisamente obtener un fortalecimiento de los partidos políticos a largo plazo, no era caer en el bipartidismo como algunos dijeron sino dar opciones de partidos, pero con representatividad en el Congreso de la República.

Desde el punto de vista del elector, también una gran cantidad de partidos y grupos significativos de ciudadanos lo que genera es confusión y no claridad frente a una ideología o un programa. Un tarjetón con miles de logos hace muy compleja la elección de un ciudadano, no solo desde el punto de vista visual sino programático.

Otro de los argumentos es el reconocimiento, las ideas políticas generalmente se consolidan en la sociedad con el paso del tiempo y con el reconocimiento de una persona o unas ideas a través de un grupo político, por tanto, improvisar con nuevos grupos o partidos lo único que genera es incertidumbre política para la ciudadanía y un mix en el Congreso que no termina representando ideas sino personas individuales.

^{1[1]} <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/6916-umbral-electoral-y-minorias-politicas.html>

^{2[2]} <http://www.semana.com/nacion/elecciones-2014/articulo/mira-en-elecciones-al-congreso-quedo-colgando-de-un-hilo/380081-3>



¿El espíritu de las democracias es dar prioridad al interés de las mayorías, el bien común, algo que se dificulta con una proliferación de pequeñas colectividades con intereses dispersos. Y en Colombia el problema ha sido peor, pues varios partidos que desaparecieron por representar a unos pocos terminaron con sus miembros y fundadores en la cárcel por tener vínculos con grupos ilegales?^{3[3]}

Desde el punto de vista del control electoral, también se generan dificultades cuando hay un crecimiento de los grupos y partidos políticos, dado que la estructura electoral en Colombia es pequeña para los partidos que hay más aún cuando se amplíen las colectividades, 9 magistrados del Consejo Nacional Electoral no podrían vigilar y controlar una gran cantidad de grupos. Lo mismo pasaría con la estructura de la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo o la Fiscalía General de la Nación, en cada caso con los grupos de trabajo que hoy existen harían imposible ejercer control, vigilancia o sanción con más grupos. Sería un escenario ideal para cometer delitos electorales con la altísima posibilidad de no ser sancionados o capturados por la imposibilidad de la estructura actual. Ampliarla sería una carga burocrática y presupuestal inadecuada.

Se genera una pérdida clara del concepto de partido político, ¿la Constitución de 1991 abrió las compuertas a toda clase de organizaciones que en el fondo no eran partidos políticos de verdad, sino, en ocasiones, hasta empresas personales?^{4[4]} con las limitaciones de un umbral alto se controla el tipo de organización política, que cumpla con todos los requisitos para su funcionamiento y sostenibilidad a largo plazo, con pequeños grupos se distorsiona el formato político y se facilita la delincuencia (como imaginar el sistema de cuentas claras que muchas veces falla con los partidos políticos que hay, cómo sería con mayor cantidad).

¿Ante la proliferación, después del 91 comenzó a hablarse de la necesidad de contener tal avalancha y el Congreso expidió sucesivas reformas políticas, como el umbral, la ley de bancadas, o el freno al transfuguismo. Y ello con la participación entusiasta de casi todos los actuales congresistas; incluyendo al Ministro Cristo quien era Senador para la época.

^{3[3]} <http://www.semana.com/nacion/elecciones-2014/articulo/mira-en-elecciones-al-congreso-quedo-colgando-de-un-hilo/380081-3>

^{4[4]} <http://www.portafolio.co/opinion/alfonso-gomez-mendez/umbrales-curules-partidos-78002>



En muchísimos países, especialmente los desarrollados, se exige una votación mínima (en algunos hasta del 5 por ciento) para acceder al parlamento.

Los partidos deben legitimarse por el respaldo popular y no simplemente por Constitución, ley o decreto. El ideal es que las minorías crezcan hasta ser mayorías para generar una representatividad real con una estructura política adecuada.

La propuesta de la reducción del porcentaje del umbral electoral y la simplificación de las barreras electorales podrían afectar directamente los pilares de la democracia representativa, ya que debilita directamente a los partidos políticos, fraccionando a sus miembros dejando a un lado los postulados programáticos para que prevalezcan los intereses personales netamente electorales. De esta manera se rompe la unidad ideológica de los Partidos Políticos ¿que de una u otra forma¿ representan los distintos modelos de país y se convierten dichos movimientos (disidentes de los partidos representativos) en ¿empresas electorales¿.

Y si bien el sistema actual beneficia a los grandes partidos no necesariamente la inclusión de las terceras o pequeñas fuerzas políticas, garantiza representatividad y efectividad en la actividad parlamentaria.

El objetivo propuesto por los congresistas que participaron de la reforma, era el de abogar por la reagrupación partidista y así favorecer la participación en la asignación de curules a tan solo aquellos grupos y movimientos políticos que alcanzasen un amplio peso electoral, propiciando la organización del sistema de partidos y evitando que los denominados ¿partidos de garaje¿^{5[5]}.

Por otro lado, otorga superpoderes políticos regionales a quienes cuentan con el capital y la financiación para afrontar las campañas, aumentando considerablemente agrupaciones políticas locales que potencialmente puedan convertirse en focos ¿descentralizados¿ de corrupción regional.

Por último, si aumentan las organizaciones políticas con personería jurídica (gracias al umbral reducido del 0,3%) habrá impacto fiscal ya que aumentaría de manera considerable la asignación del presupuesto de funcionamiento de los partidos políticos.

^{5[5]} <http://www.urosario.edu.co/cpg-ri/Investigacion-CEPI/documentos/papers/Estudio-Comparado-Barreras-Electorales-OPE/>



4. Presentación del articulado del proyecto

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 011 DE 2017

por medio del cual se reforma el artículo 108 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz,

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 108 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 108. El Consejo Nacional Electoral o quien haga sus veces, reconocerá personería jurídica a las organizaciones políticas que demuestren tener una base de afiliados compuesta por al menos el 0.3% del censo electoral nacional. La ley reglamentará el procedimiento de registro de afiliados. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso para ser partido político.

La disminución de dicho número de afiliados y las demás causales de pérdida de personería jurídica serán reguladas por la ley, sin que pueda exigirse para su preservación la obtención de un mínimo de votos en alguna de las elecciones de cargos de elección popular.

El legislador establecerá un régimen de derechos diferenciado entre los partidos y los movimientos políticos y establecerá un sistema progresivo de reconocimiento de derechos de los partidos y movimientos políticos en función de su representación. La totalidad de los derechos solo se reconocerá a los partidos 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 de Cámara de Representantes o Senado.

A los movimientos políticos con personería jurídica que hayan obtenido el mínimo de votación previsto en el inciso anterior se les reconocerá la condición de Partido y accederán a la totalidad de los derechos reconocidos a estos.

Los partidos políticos tendrán derecho a postular candidatos para cargos de elección popular con las excepciones señaladas en la Constitución, a recibir financiación estatal, a acceder a los medios de comunicación del Estado o que usen bienes públicos o el espectro electromagnético y a ejercer otros derechos establecidos en la ley.



Los movimientos políticos tendrán derecho a postulación de candidatos en las circunscripciones en las que haya demostrado un número mínimo de afiliados del 1,5% del respectivo censo electoral y gozarán de los demás derechos que señale la ley.

Los movimientos sociales podrán postular listas de candidatos en las circunscripciones para las minorías étnicas.

La selección de los candidatos y las listas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se harán mediante mecanismos de democracia interna consagrados en la ley, y en los correspondientes estatutos; para lo cual se estimulará la participación efectiva de las mujeres y el cumplimiento de los criterios de equidad de género.

Ningún ciudadano podrá estar inscrito en la base de afiliados de más de un partido o movimiento político.

Los estatutos de los partidos y movimientos políticos 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 o movimiento político 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 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 1°. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica al momento de entrada en vigencia del presente acto legislativo conservarán la totalidad de los derechos que reconozca la Constitución y la ley a estas organizaciones sin necesidad de obtener, dentro de los próximos 8 años, el mínimo de votos previsto en este artículo, sin perjuicio de las normas definidas para el nuevo partido que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida civil.

Parágrafo 2°. 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 2018 así como a otros que habiendo tenido representación en el Congreso la hubieran perdido.



Parágrafo 3°. Hasta el 31 de octubre de 2019 podrán conformarse grupos significativos de ciudadanos, los cuales podrán postular candidatos a cargos de elección popular conforme a lo señalado por la ley. Con posterioridad a esta fecha los grupos significativos de ciudadanos únicamente podrán postular candidatos en las elecciones municipales y distritales.

Artículo 2°. *El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.*

5. Marco constitucional y legal

De otra parte, se hace necesario poner en contexto el universo normativo en el que se encuentra inmerso el proyecto de acto legislativo, para lo cual presento una remisión a las mismas:

A. Constitución Política de Colombia.

Artículo 108 de la Constitución Política

B. Leyes y decretos.

Acto Legislativo número 01 de 2003

Acto Legislativo número 01 de 2009

C. Jurisprudencia.

¿Los objetivos de esta reforma se concentraron en: (i) el fortalecimiento del sistema democrático, mediante la exigencia a partidos y movimientos de organizarse de modo armónico con dicho principio, en especial para la escogencia de sus candidatos a cargos uninominales y corporaciones públicas; (ii) el establecimiento de condiciones más exigentes para la creación de partidos y movimientos políticos, al igual que el otorgamiento de rango constitucional a la prohibición de la doble militancia; (iii) la previsión de listas únicas avaladas por el partido o movimiento político; (iv) la modificación del sistema electoral a través de la cifra repartidora como método para la asignación de curules, y exigencia de umbrales mínimos de participación para el otorgamiento de personería jurídica; y (v) la racionalización de la actividad del Congreso de la República mediante el establecimiento de un régimen severo de bancadas. Sin embargo, los instrumentos diseñados se mostraron insuficientes para hacer frente a nuevas amenazas a la representación democrática efectiva, esta vez derivadas de la cooptación de grupos armados ilegales y el crimen organizado, por lo que se mostraba imprescindible reformar nuevamente el régimen constitucional de organización y estructura de partidos y movimientos políticos, esta vez no solo con el fin de fortalecer la representatividad democrática, sino también para hacer



responsables a los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos de las faltas relacionadas con permitir la cooptación ilegal expuesta. Esta fue la intención específica del Congreso al formular el Acto Legislativo de 2009, cuyo análisis fue efectuado por la Corte mediante Sentencia C-303 de 2010, a propósito del control de constitucionalidad de la citada de reforma. El objetivo general de la reforma era fortalecer la democracia participativa, a través de la imposición de condiciones más estrictas para la conformación de partidos y movimientos, establecer sanciones severas a los actos de indisciplina y, en un lugar central, prodigar herramientas para impedir que la voluntad democrática del electorado resulte interferida por la actuación de los grupos ilegales mencionados. Los objetivos específicos de la enmienda eran: (i) impedir el ingreso de candidatos que tuvieran vínculos o hubieran recibido apoyo electoral de grupos armados ilegales; y (ii) disponer de un régimen preventivo y sancionatorio, tanto a nivel personal como de los partidos políticos, que redujera el fenómeno de influencia de los grupos mencionados en la representación ejercida por el Congreso^{6[6]}.

6. Impacto fiscal

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se intentó verificar con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público las implicaciones fiscales que tendría el proyecto, pero a la fecha de presentación de esta ponencia se encontraba en estudio por parte de esta entidad. Sin embargo, mediante oficio de la fecha se requirió formalmente el concepto mencionado. En atención a que este proyecto está sujeto a procedimiento especial, el Ministerio rendirá el respectivo concepto en el curso del trámite del mismo, conforme a las observaciones presentadas y a la preocupación manifestada, toda vez que en la exposición de motivos del proyecto no se hace referencia alguna frente a este particular.

7. Proposición

Por lo anteriormente expuesto, solicito a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes archivar el Proyecto de Acto Legislativo número 011 de 2017, *por medio del cual se reforma el artículo 108 de la Constitución Política.*

De los honorables Representantes,

^{6[6]} Sentencia C-490 de 2011. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.



**CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN
FORMATO PDF**
