



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Bogotá, agosto, 30 de 2016.

Doctor:

Telesforo Pedraza Ortega

Presidente

Comisión Primera

Cámara de Representantes

Cordial saludo,

Dentro de los términos legales me permito rendir ponencia al proyecto de Ley Estatutaria número 042 DE 2016, por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley Estatutaria número 1475 de 2011 y se dictan otras disposiciones, que se refiere a la inscripción de candidatos a elección popular de grupos significativos de ciudadanos, de acuerdo a la designación que hiciera el Sr. Presidente de la Comisión Primera Dr. Telesforo Pedraza en oficio CPCP.3.1.-0119-2016 de agosto 24 de 2016.

Atentamente,

BERNER ZAMBRANO ERASO

Representante a la Cámara



PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Proyecto de Ley Estatutaria Numero 042 de 2016 Cámara

1. Antecedentes.

La iniciativa fue presentada el 2 de agosto de 2016, por un grupo de Representantes a la Cámara entre otros parlamentarios por Dídir Burgos, Nery Oros Ortíz, Eduardo Agaton Diazgranados, Carlos Correa, Sara Piedrahíta, Rafael Paláu y Berner Zambrano. Fue radicada y publicada de acuerdo a la ley, con el texto del articulado y la exposición de motivos cumpliendo con los requisitos, necesarios para su discusión.

2. Competencia legal.

La Comisión Primera es competente para discutir los proyectos de Ley Estatutaria, que requieren un trámite regulado por la Ley 5ta de 1.992. Tienen una categoría superior a las demás clases de leyes y se establece un trámite especial para su expedición por su importancia jurídica. Para su aprobación requiere mayoría absoluta y revisión previa por parte de la Corte Constitucional. Tiene esta categoría por tratarse de un proyecto referente a la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos.

3. Objeto del proyecto.

Modificar y adicionar la Ley 1475 de 2011, fortaleciendo y mejorando el mecanismo de inscripción de candidatos a través de grupos significativos de ciudadanos amparados por firmas.

4. Consideraciones sobre el proyecto

Los autores del proyecto establecen que se presenta un incremento exagerado de la inscripción de candidatos por grupos significativos de ciudadanos, imponiendo cargas adicionales al Estado por reposición de gastos electorales y generando en varias oportunidades una serie de candidaturas que tiene requisitos menos exigentes que los otros candidatos de partidos y movimientos políticos y por lo tanto obtienen ventajas por los vacíos de la Ley 1475 de 2011.

Estas ventajas fundamentalmente son las siguientes:



- Pueden hacer publicidad política desde el periodo de recolección de firmas y no únicamente tres (3) meses antes de la respectiva elección como ocurre con los candidatos de partidos o movimientos políticos.

- Los grupos significativos de ciudadanos no están obligados a rendir cuentas de su patrimonio, sus ingresos y gastos electorales a quienes los respaldaron con sus firmas. Los controles de sus gastos son mínimos, lo que puede dar lugar a un exceso de gastos y una participación privada económicamente significativa, que comprometa la independencia y la libertad del candidato. El MOE ha advertido que a través del mecanismo de postulación de candidatos de grupos significativos de ciudadanos, se está desconociendo la ley y facilitando la presencia de candidatos con un gran poder publicitario y económico que desvirtúa y deteriora el sistema de elección democrática.

- No es estricto y condicionante el análisis de los antecedentes judiciales del candidato y generalmente se utiliza el procedimiento de postulación por grupos significativos de ciudadanos, para evitar el filtro de los partidos y movimientos políticos que pueden negar los avales y limitar la participación de candidatos cuestionados.

- Las candidaturas de grupos significativos de ciudadanos generalmente evitan la figura de la doble militancia y participan en elecciones sin esta limitación propia de los integrantes de partidos y movimientos políticos, creando diferencias y beneficios inaceptables en el proceso electoral.

- La revisión de las firmas para la inscripción de candidatos por grupos significativos de ciudadanos genera costos adicionales y crecientes para el Estado que se hace necesario racionalizar, estableciendo unos resultados electorales mínimos.

El proyecto por lo tanto se orienta a garantizar reglas de juego imparciales y equitativas para todo tipo de candidatos y pretende evitar la proliferación de candidaturas que buscan burlar la Ley 1475 de 2011 y participar en los debates electorales con menores requisitos y menos controles.

No se trata, entonces con el proyecto de limitar la participación en política de grupos significativos de ciudadanos, que generalmente aparecen en determinadas coyunturas, como respuesta al desgaste de los partidos políticos existentes o que postulan posiciones más actualizadas y algunas veces espontáneas, surgidas de los avances científicos, tecnológicos, ideológicos y culturales, o por la aparición de circunstancias especiales como las protestas sociales y la aparición de movimientos sociales reivindicatorios que buscan espacios políticos y una mayor participación democrática. Se trata básicamente de



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

garantizar una mayor transparencia, una mejor organización, una adecuada rendición de cuentas y la igualdad en las reglas de juego entre partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos.

La Corte Constitucional en sentencia No. C-089/94, que revisaba el Estatuto de los partidos políticos señalaba que “La razón de ser de la ayuda financiera - que es por lo tanto parcial en cuanto no puede y no debe hacerse cargo de todo el costo de la actividad política-, busca neutralizar la dependencia y servidumbre que las organizaciones políticas pueden adquirir respecto de los centros privados de poder que les prodigan su apoyo económico y pueden prevalerse de él para derivar una malsana influencia sobre los asuntos políticos o exigir reciprocidades que deterioran la moral social y socavan la confianza en el correcto desempeño de su función representativa y mediadora, que debería inspirarse únicamente en el interés general”.

En la misma sentencia la Corte Constitucional señala la importancia del manejo democrático de los presupuestos de las organizaciones políticas, la necesidad de establecer auditorías internas y externas sobre el manejo de los fondos para garantizar su transparencia, su procedencia y su adecuada inversión, la necesidad de la rendición de cuentas, la publicidad de las cuentas y la importancia de ofrecer información clara sobre la gestión de los fondos para las campañas políticas. Por tanto se hace necesario avanzar en esta dirección y ofrecer garantías iguales a todos los candidatos.

Para buscar resolver los problemas de manejo de recursos en algunas campañas electorales, el PNUD ha trabajado en la formación sobre rendición de cuentas, en talleres de rendición de cuentas de partidos políticos, mediante la capacitación de ocho partidos para crear una hoja de ruta para la rendición de cuentas en 2013. En el marco de proyecto de fortalecimiento democrático y del programa de fortalecer y mejorar la democracia de ciudadanos, se trabajó básicamente las zonas de Nariño, Bolívar, Santander en 2012 y Magdalena, Tolima, Santander en 2013. En general el balance es que existen vacíos y debilidades en cuanto al rigor en la presentación de cuentas, requiriéndose más concientización y compromiso de los responsables de manejar las finanzas.

A nivel internacional se viene avanzando en el logro de un sistema de financiación de las campañas electorales de tipo mixto entre el Estado y los particulares y en una rigurosa presentación de cuentas públicas, de tal manera que se evite la corrupción y la aparición de candidaturas basadas en una alta inversión de recursos y en el desplazamiento de candidatos populares con baja financiación.

Delia M. Ferreira Rubio del Centro de Estudios para Políticas Públicas Aplicadas de Buenos Aires, señala que “Rendición de cuentas, responsabilidad y control son elementos centrales



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

de las democracias modernas basadas en la idea de representación. La rendición de cuentas, no sólo referida a cuestiones económicas, sino también sustantivas, es uno de los deberes esenciales de quien gestiona asuntos de terceros. Así, dar cuenta es informar, justificar, explicar qué se hizo, cómo y por qué. La rendición de cuentas permite controlar, analizar y valorar la acción de una persona o institución a fin de aprobar o no lo actuado"... "Para poder rendir cuentas apropiadamente, es necesario que los partidos organicen previamente un sistema de contabilidad, registración y circulación de la información económico-financiera y de control interno que no sólo les facilite la presentación-en tiempo y forma, ante los órganos de control-de los balances y estados contables que exige la ley, sino que les permita administrar razonable y eficientemente sus recursos, de origen público y privado."

Por lo tanto esta iniciativa que obliga a la presentación de cuentas y profundiza los controles a los gastos electorales de grupos significativos de ciudadanos, se inscribe en la tendencia internacional de aumentar la transparencia y garantizar al ciudadano una representación política construida sobre la honestidad y la comunicación abierta y oportuna.

Finalmente aspectos como el establecimiento de topes mínimos y umbrales racionales para evitar la proliferación de candidaturas, la limitación de la publicidad, la mayor rigurosidad en la definición de las inhabilidades y la nivelación de similares requisitos para partidos, movimientos y grupos de ciudadanos genera condiciones de igualdad y de sana competencia.

5. Cambios básicos propuestos a la Ley 1475 de 2011

- Hace extensiva a los grupos significativos de ciudadanos, la obligación de presentar ante el Consejo Nacional Electoral las cuentas de patrimonio, ingresos y gastos en formatos especiales establecidos previamente.
- Para evitar la proliferación de listas por grupos significativos de ciudadanos y el aumento de los gastos electorales reconocidos por el Estado, establece unos guarismos mínimos. Para los grupos significativos de ciudadanos establece la obligación del Estado de cofinanciar las campañas electorales, mediante el mecanismo de reposición de gastos electorales de acuerdo al número de votos



obtenidos y siempre y cuando se alcance un mínimo equivalente al 70 % o más del umbral determinado para la respectiva corporación o el 20 % o más del total de votos válidos depositados en la respectiva elección, cuando se trate de Gobernadores o Alcaldes.

- Establece que los candidatos de grupos significativos de ciudadanos para Gobernación, Asamblea Departamental, Alcaldía, Concejo Distrital o Municipal y Juntas administradoras Locales (JAL), deberá obtener en la urnas al menos el ochenta por ciento (80%) de votos del número de firmas presentadas ante la Registraduría Nacional del Estado Civil. Quien no alcance este mínimo no tendrá derecho a reposición de los gastos electorales votos. Adicionalmente el candidato quedará inhabilitado para presentarse en las elecciones siguientes a nombre de cualquier partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos.
- Quien decida inscribir su nombre respaldado por firmas para cualquier cargo de elección popular, no podrá tener alguna dignidad, haber sido elegido, o haber sido candidato a nombre de algún partido o movimiento político, en las dos (2) elecciones inmediatamente anteriores.
- Limita la publicidad de los grupos significativos de ciudadanos, equiparándola al tiempo autorizado para partidos y movimientos políticos eliminando de esta forma los privilegios de esos grupos.
- Establece inhabilidades más rigurosas para las candidaturas de grupos significativos de ciudadanos para evitar la doble militancia y la creación de grupos políticos familiares que desarrollan feudos y dinastías electorales, que impiden el juego democrático y la renovación regional de los cuadros políticos.

Es por lo tanto un proyecto que complementa la Ley 1475 de 2011, subsana los vacíos existentes que genera ventajas inaceptables y permiten la utilización favorable de una norma, con consecuencias negativas para los electores y para las regiones, que han tenido que soportar la presencia de dignatarios cuestionados y el atraso de sus regiones.

6. Proposición.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Por las anteriores razones y teniendo en cuenta la importancia de este proyecto en la profundización de la democracia y la creación de un marco regulatorio que garantice la equidad y la igualdad de condiciones entre los diferentes tipos de candidatos propongo:

DAR PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NUMERO 042 DE 2016, con el siguiente texto:

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 042 DE 2016

Por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley Estatutaria número 1475 de 2011 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente Ley Estatutaria tiene por objeto modificar y adicionar la Ley 1475 de 2011, fortaleciendo y mejorando el mecanismo de inscripción de candidatos a través de grupos significativos de ciudadanos amparados por firmas.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 19 de la Ley 1475 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 19. Rendición pública de cuentas. Dentro de los primeros cuatro (4) meses de cada año los partidos y movimientos políticos con personería jurídica presentarán ante el Consejo Nacional Electoral declaración de patrimonio, ingresos y gastos, utilizando para ello el formato que para tal efecto disponga esta entidad.

Las personas naturales que hayan postulado su nombre como candidatos a través de grupos significativos de ciudadanos, que hayan sido elegidos; presentarán ante el Consejo Nacional Electoral, dentro de los primeros cuatro (4) meses de cada año, declaración de patrimonio, ingresos y gastos, utilizando para ello el formato que para tal efecto disponga esta entidad.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 21 de la Ley 1475 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 21. De la financiación estatal para las campañas electorales. Los partidos y movimientos políticos que inscriban candidatos, tendrán derecho a financiación estatal de



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

las correspondientes campañas electorales, mediante el sistema de reposición de gastos por votos válidos obtenidos, siempre que obtengan el siguiente porcentaje de votación:

- En las elecciones para corporaciones públicas tendrán derecho a financiación estatal, cuando la lista obtenga el cincuenta (50%) o más del umbral determinado para la respectiva corporación.
- En las elecciones para gobernadores y alcaldes, cuando el candidato obtenga el cuatro por ciento (4%) o más del total de votos válidos depositados en la respectiva elección.

Los grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos amparados por firmas, también tendrán derecho a financiación estatal de las correspondientes campañas electorales, mediante el sistema de reposición de gastos por votos válidos obtenidos, siempre que obtengan el siguiente porcentaje de votación:

- En las elecciones para corporaciones públicas tendrán derecho a financiación estatal, cuando la lista obtenga el setenta (70%) o más del umbral determinado para la respectiva corporación.
- En las elecciones para gobernadores y alcaldes, cuando el candidato obtenga el veinte por ciento (20%) o más del total de votos válidos depositados en la respectiva elección.

La financiación estatal de las campañas electorales incluirá los gastos realizados por los partidos y movimientos políticos y/o los candidatos.

Parágrafo 1°. El valor de reposición por voto válido obtenido por cada candidato o lista será incrementado anualmente por el Consejo Nacional Electoral teniendo en cuenta los costos reales de las campañas en cada circunscripción. Para efectos del cumplimiento de esta disposición, el Consejo Nacional Electoral con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá realizar periódicamente los estudios que correspondan.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 28. Inscripción de candidatos. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se encuentran incurso en causales de inhabilidad o incompatibilidad. Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos. Las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta -exceptuando su resultado- deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros.



Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos y listas para toda clase de cargos y corporaciones de elección popular, excepto para la elección de congresistas por las circunscripciones especiales de minorías étnicas.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que decidan promover el voto en blanco y los comités independientes que se organicen para el efecto, deberán inscribirse ante la autoridad electoral competente para recibir la inscripción de candidatos, de listas o de la correspondiente iniciativa en los mecanismos de participación ciudadana. A dichos promotores se les reconocerán, en lo que fuere pertinente, los derechos y garantías que la ley establece para las demás campañas electorales, incluida la reposición de gastos de campaña, hasta el monto que previamente haya fijado el Consejo Nacional Electoral.

Artículo 5°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1475 de 2011, numerado 28A, el cual quedará así:

Artículo 28A. Inscripción de candidatos por firmas. Los candidatos de los grupos significativos de ciudadanos serán inscritos por un comité integrado por tres (3) ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral cuando menos un (1) mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción y, en todo caso, antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista. Los nombres de los integrantes del Comité, así como la de los candidatos que postulan, deberán figurar en el formulario de recolección de las firmas de apoyo.

Quien decida inscribir su nombre respaldado por firmas como candidato a cargos de elección popular para Gobernación, Asamblea Departamental, Alcaldía, Concejo Distrital o Municipal y Juntas administradoras Locales (JAL), deberá obtener en la urnas el ochenta por ciento (80%) de votos del número de firmas presentadas ante la Registraduría Nacional del Estado Civil para dicha elección.

Parágrafo 1°. Si el candidato inscrito por firmas, no alcanza el número de votos de que trata este artículo, no tendrá derecho a recibir el dinero producto de la reposición de gastos por votos válidos.

Solo para este fin, cuando se presenten votos nulos, estos se dividirán entre el número de candidatos presentados. El resultado individual, se le sumará al número de votos del candidato al que se refiere este artículo.

Parágrafo 32. El candidato inscrito por firmas, que no alcance el número de votos de que trata este artículo, quedará inhabilitado para presentarse en las elecciones siguientes a nombre de cualquier partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos.



Artículo 6°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1475 de 2011, numerado 28B, el cual quedará así:

Artículo 28B. Inhabilidades para inscripción de candidatura a través de grupo significativo de personas amparados por firmas. Quien decida inscribir su nombre respaldado por firmas para cualquier cargo de elección popular, no podrá tener alguna dignidad, haber sido elegido, o haber sido candidato a nombre de algún partido o movimiento político, en las dos (2) elecciones inmediatamente anteriores.

No podrán inscribir su nombre a través de grupo significativo de ciudadanos para cualquier cargo de elección popular, quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos. Ni quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, j urisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección.

Tampoco podrán inscribirse, quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas en interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro del año anterior a la fecha de la inscripción.

Igualmente, estará inhabilitado para inscribirse como candidato a cargo de elección popular a través de grupo significativo ciudadanos, quien tenga vínculo por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil, con quien esté elegido o tenga alguna dignidad a nombre de algún partido o movimiento político con personería jurídica reconocida por la autoridad competente.

Artículo 7°. Adiciónese un párrafo al artículo 35 de la Ley 1475 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 35. Propaganda electoral. Entiéndase por propaganda electoral toda forma de publicidad realizada con el fin de obtener el voto de los ciudadanos a favor de partidos o movimientos políticos, listas o candidatos a cargos o corporaciones públicas de elección popular, del voto en blanco, o de una opción en los mecanismos de participación ciudadana.

La propaganda a través de los medios de comunicación social y del espacio público, únicamente podrá realizarse dentro de los sesenta (60) días anteriores a la fecha de la respectiva votación, y la que se realice empleando el espacio público podrá realizarse dentro de los tres (3) meses anteriores a la fecha de la respectiva votación.

En la propaganda electoral solo podrán utilizarse los símbolos, emblemas o logotipos previamente registrados ante el Consejo Nacional Electoral por los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, coaliciones o comités de promotores, los



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

cuales no podrán incluir o reproducir los símbolos patrios, los de otros partidos o movimientos políticos, ni ser iguales o generar confusión con otros previamente registrados.

Parágrafo. Además de las prohibiciones anteriores, para los candidatos a inscribirse a través de grupos significativos de ciudadanos, queda prohibido utilizar el espacio de tiempo destinado a la recolección de firmas para realizar propaganda electoral. Es decir, durante la etapa de recolección de firmas solo podrá usar el nombre del candidato. No podrán utilizar logotipos, símbolos, emblemas o cualquier tipo de publicidad alusiva al candidato antes de lo previsto en este artículo, so pena de la suspensión del derecho a inscribirse como candidato.

Artículo 8°. *Vigencia y derogatoria.* Esta ley rige a partir de la fecha de publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Berner Zambrano Eraso
Representante a la Cámara