

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA No. ____ DE 2020

"Por la cual se promueve el pluralismo político y la adquisición progresiva de derechos de los partidos políticos y movimientos políticos mediante la conformación de coaliciones a corporaciones públicas."

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto regular las coaliciones de partidos y movimientos políticos para corporaciones públicas, como mecanismo para promover el pluralismo político, garantizar la participación de los partidos y movimientos políticos y su adquisición progresiva de derechos.

Artículo 2º. Adiciónese el artículo 29A de la Ley 1475 de 2011 el cual quedará así:

Artículo 29A. Candidatos de coalición a corporaciones públicas. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido en la última elección una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar una lista de candidatos en coalición para la misma corporación pública. Esas listas tendrán el mismo tratamiento que las presentadas por partidos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos en cuanto a umbrales y cifra repartidora.

Los partidos y movimientos políticos no podrán presentar listas propias en las circunscripciones donde hayan inscrito una lista de coalición, como tampoco podrán participar en más de una coalición en la misma circunscripción durante una misma elección. En ningún caso podrán representar más del 70% de los candidatos de una lista de coalición.

En el formulario de inscripción de listas de coalición a corporaciones públicas se indicarán los partidos y movimientos que la integran y el partido o movimiento de la coalición al que pertenece cada uno de los candidatos. La conformación y orden de la lista será definida mediante el acuerdo que realicen los partidos y movimientos políticos que hacen parte de la coalición, siguiendo mecanismos de democracia interna para lo cual tendrán en cuenta los estatutos de cada uno de ellos.

Parágrafo 1º. Antes de la inscripción de la lista, la coalición debe realizar un acuerdo de coalición, que como mínimo debe contener: los principios y reglas que regirán sus actuaciones, la agenda programática, el régimen de responsabilidad conforme a lo

establecido en la normatividad vigente, el mecanismo mediante el cual se financiará la campaña, las reglas de distribución en materia de reposición de gastos y anticipos, los espacios de publicidad, los gerentes de campaña y los procesos de auditoría interna. Los acuerdos de coalición serán de obligatorio cumplimiento para los candidatos de los partidos y movimientos políticos que conformen la lista.

Además, los partidos y movimientos políticos coaligados, deben presentar un informe único de gastos por coalición, con la información desagregada por candidato, independiente del partido al que pertenezca. Para todo lo contenido en el acuerdo, la coalición responderá en su conjunto.

Parágrafo 2°. La suscripción del acuerdo de coalición para corporaciones públicas tiene carácter vinculante entre quienes lo suscriben y, por tanto, los partidos y movimientos políticos como sus directivos y demás miembros y/o afiliados no podrán inscribir, ni apoyar listas distintas a la que fue inscrita por la coalición.

Parágrafo 3°. Los partidos y movimientos políticos que conforman la coalición actuarán en bancada durante todo el periodo para el que son elegidos y deberán cumplir el acuerdo de coalición.

Artículo 3°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Congresistas,



GUSTAVO BOLIVAR
Senador de la República
Coalición Lista de la Decencia



AIDA AVELLA
Senador de la República
Coalición Lista de la Decencia



GUSTAVO PETRO
Senador de la República
Colombia Humana



FELICIANO VALENCIA
Senador de la República
Partido MAIS

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO

Este Proyecto de Ley Estatutaria tiene como objetivo reglamentar el artículo 262 de la Constitución Política que fue modificado por el artículo 20 del Acto Legislativo 02 de 2015 “Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones” en materia de coaliciones, avanzando en el desarrollo de una regulación enfocada en la conformación y el ejercicio político de las coaliciones de partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos para elecciones a corporaciones públicas, de manera que se brinden garantías efectivas al pluralismo en el sistema político a través de la construcción de herramientas para la participación de las organizaciones políticas en un marco institucional que posibilite su adquisición progresiva de derechos.

II. MARCO CONSTITUCIONAL

” 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.

La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna, de conformidad con la ley y los estatutos. En la conformación de las listas se observarán en forma progresiva, entre otros, los principios de paridad, alternancia y universalidad, según lo determine la ley.

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

En el caso de los partidos y movimientos políticos que hayan optado por el mecanismo del voto preferente, los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán a

favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista. Cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato.

La ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas.”

III. ANTECEDENTES

Los Artículos 107 y 108 constitucionales consagran de manera expresa el derecho a “fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse” como desarrollo del derecho a elegir y ser elegido, de manera que el Consejo Nacional Electoral concede personería jurídica a partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos.

En este sentido el Acto Legislativo 02 de 2015 modifica el Artículo 262 de la Constitución Política agregando que:

“(…) La ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas.”

En este mismo sentido, la ley 1475 del 2011 en su Artículo 29 consagra la figura de la coalición como una de las vías para asumir iniciativas ciudadanas en corporaciones públicas a través de partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos con personería jurídica:

“ARTÍCULO 29. CANDIDATOS DE COALICIÓN. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica coaligados entre sí y/o con grupos significativos de ciudadanos, podrán inscribir candidatos de coalición para cargos uninominales. El candidato de coalición será el candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella. Igualmente, será el candidato único de los partidos y movimientos con personería jurídica que, aunque no participen en la coalición decidan adherir o apoyar al candidato de la coalición.

En el caso de las campañas presidenciales también formaran parte de la coalición los partidos y movimientos políticos que públicamente manifiesten su apoyo al candidato.

En el formulario de inscripción se indicarán los partidos y movimientos que integran la coalición y la filiación política de los candidatos.

PARÁGRAFO 1°. Antes de la inscripción del candidato, la coalición debe haber determinado los siguientes aspectos; mecanismo mediante el cual se efectúa la designación del candidato, el programa que va a presentar el candidato a gobernador o alcalde, el mecanismo mediante el cual se financiará la campaña y como se distribuirá entre los distintos partidos y movimientos que conforman la coalición la reposición estatal de los gastos, así como los sistemas de publicidad y auditoría interna. Igualmente, deberán determinar el mecanismo mediante el cual formarán la terna en los casos en que hubiere lugar a reemplazar al elegido.

PARÁGRAFO 2°. La suscripción del acuerdo de coalición tiene carácter vinculante y, por tanto, los partidos y movimientos políticos y sus directivos, y los promotores de los grupos significativos de ciudadanos no podrán inscribir, ni apoyar candidato distinto al que fue designado por la coalición. La inobservancia de este precepto, será causal de nulidad o revocatoria de la inscripción del candidato que se apoye, diferente al designado en la coalición.

PARÁGRAFO 3°. En caso de faltas absolutas de gobernadores o alcaldes, el presidente de la República o el gobernador, según el caso, dentro de los dos (2) días siguientes a la ocurrencia de la causal, solicitará al partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato una terna integrada por ciudadanos pertenecientes al respectivo partido, movimiento o coalición. Si dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al de recibo de la solicitud no presentaren la terna, el nominador designará a un ciudadano respetando el partido, movimiento o coalición que inscribió al candidato.

No podrán ser encargados o designados como gobernadores o alcaldes para proveer vacantes temporales o absolutas en tales cargos, quienes se encuentren en cualquiera de las inhabilidades a que se refieren los numerales 1, 2, 5 y 6 del artículo 30 y 1, 4 y 5 del artículo 37 de la Ley 617 de 2000.

Ningún régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los servidores públicos de elección popular será superior al establecido para los congresistas en la Constitución Política.

Teniendo en cuenta estos avances en materia de desarrollo legislativo alrededor de las coaliciones, el Polo Democrático Alternativo y el Partido Alianza Verde a través de sus representantes legales interpusieron una tutela solicitando a la Registraduría Nacional del Estado Civil expedir el formulario E6 para inscripción de candidaturas en coalición, dado que la entidad se había negado a expedirlo previamente, a lo cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca respondió positivamente en fallo proferido a través del Magistrado Israel Soler Pedroza en Expediente A.T. No. 2500023420002017-05487-00 ordenando expedir el formulario en cuestión.

Con base en el fallo mencionado anteriormente los partidos Alianza Social Independiente (ASI), Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS) y Unión Patriótica (UP) inscribieron listas en coalición para las elecciones a Senado, alcanzando la votación suficiente para obtener 4 curules, y en Cámara de Representantes en las circunscripciones de Bogotá D.C, Cundinamarca, Risaralda, Bolívar, Tolima y Sucre en los comicios del 2018, obteniendo la suficiente votación para ocupar 2 curules.

El contexto actual de construcción de paz, participación política y ampliación de la democracia, requiere con urgencia la reglamentación de las coaliciones para que se garanticen de forma adecuada los derechos de los partidos. Asimismo, cabe destacar que el Consejo de Estado ha reiterado en dos fallos en el caso de la Coalición a que el acto legislativo 002 de 2015 impone al legislador el deber de regular los aspectos propios del funcionamiento de las coaliciones, específicamente señaló:

“(..) La modificación introducida por el acto legislativo 002 de 2015, constitucionalizó dos puntos específicos en materia de coaliciones, así: i) Impone al legislador el deber de regular aspectos propios del funcionamiento de las coaliciones y ii) De manera autónoma e independiente consagra y regula el derecho presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas bajo condiciones específicas.

En efecto, frente el primero de los aspectos tratados por la norma superior, se evidencia que se asignó al legislador el deber de regular, la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas.

Así las cosas, como primer aspecto, el inciso 5 del artículo 262 Superior citado, vuelve a insistir sobre la constitucionalización de la materia, ordenando la regulación de algunos aspectos relacionados con el funcionamiento de las coaliciones por parte del Legislador, pero sin que pueda predicarse que esta norma sea la génesis de la figura misma o la existencia de las coaliciones, pues como ya se vio, las coaliciones son propias y naturales del ejercicio democrático de tiempo atrás a la reforma Constitucional del 2015”.

Por ello, este proyecto debe ser tramitado de forma prioritaria para que todos los partidos tengan las reglas claras al momento de constituir las coaliciones.

IV. CONTENIDO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley estatutaria consta de tres artículos:

En el artículo primero se establece el objeto de la ley en concordancia con la necesidad de desarrollar un marco normativo que regule las coaliciones establecidas en el artículo 20 del Acto Legislativo 02 de 2015. El artículo segundo consta de siete incisos que establecen el desarrollo y funcionamiento de las coaliciones y 3 párrafos que establecen las reglas que regirán el funcionamiento de las coaliciones a través del acuerdo y los alcances del mismo y la vigencia.

Los principales aspectos del proyecto de ley estatutaria son:

1. Se establece como requisito que las fuerzas dispuestas a conformar una coalición sumen el 15% de la votación válida en la respectiva circunscripción, esto con el objetivo de que las coaliciones sirvan como una herramienta de las fuerzas políticas minoritarias que redunde en mayor representatividad en las corporaciones públicas.
2. Se equipará en términos de umbrales y cifra repartidora entre las coaliciones y los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos.

¹ Sentencia del Consejo de Estado, Radicación número: 11001-03-28-000-2018-00019-00

3. Se prohíbe presentar listas propias en circunscripciones donde ya estén participando de una lista de coalición y para participar en más de una coalición en la misma circunscripción durante una misma elección.
4. Se limita que un partido o movimiento político parte de la coalición pueda representar más del 70% de los candidatos de una lista de coalición.
5. Se establece que en el formulario de inscripción de listas de coalición a corporaciones públicas deben indicarse los partidos y movimientos que la integran y el partido o movimiento de la coalición al que pertenece cada uno de los candidatos.
6. Se ordena que la conformación y el orden sea definido a través de un acuerdo que realicen los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que hacen parte de la coalición, siguiendo mecanismos de democracia interna y las reglas de juego propias de sus estatutos.
7. Se establece la obligatoriedad de construir un acuerdo de coalición gastos.
8. Se define que el acuerdo tiene carácter vinculante para los partidos y movimientos políticos y para los candidatos.
9. Finalmente, señala que, las organizaciones políticas que suscriban el acuerdo deberán actuar en bancada durante todo el período para el que son elegidos, con el objetivo de generar claridades alrededor del comportamiento de la coalición en la corporación pública donde serán elegidos los representantes.

Este proyecto fue radicado en la Secretaria del Senado de la República la legislatura 2018-2019 por la bancada alternativa y de oposición en cabeza del Senador Gustavo Bolívar y fue enviado a la Comisión Primera donde se designó a la Senadora Angélica Lozano como ponente, quien realizo importantes cambios y aportes en la ponencia para primer debate, que hoy se recogen en este proyecto de ley estatutaria para robustecer y brinda las herramientas necesarias para la democracia, por vencimiento de términos el proyecto no culmino su tramite

El proyecto se radico nuevamente el 28 de julio de 2019, en dicha oportunidad la Comisión Primera Constitucional Permanente del senado designó al Senador Gustavo Petro Urrego para realizar la ponencia del proyecto, en el presente texto se acogen aportes y observaciones a la exposición de motivos que realizó el senador

Gustavo Petro Urrego. Por cuestión de términos el proyecto fue archivado por tránsito de legislatura.

Los principales aportes realizados por el Senador Gustavo Petro Urrego en la ponencia para primer debate fueron²:

V. NATURALEZA DE LA LEY ESTATUTARIA

Dentro del sistema normativo colombiano se reconocen por su jerarquía y especialidad a las leyes de estatutarias. El artículo 152 de la Constitución Política establece que el Congreso debe regular los siguientes temas mediante este tipo de ley especial:

- a) Los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;
- b) La administración de justicia;
- c) La organización y el régimen de los partidos y movimientos políticos; el estatuto de la oposición y las funciones electorales;
- d) Las instituciones y los mecanismos de participación ciudadana;
- e) Los estados de excepción;
- f) La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.

El Constituyente de 1992 consideró que este tipo de leyes estatutarias deben regular temas sensibles para los derechos fundamentales y para el sistema democrático.

Adicionalmente, de acuerdo con la Corte Constitucional, una ley estatutaria no se identifica por el nombre que se le otorgue al título de la respectiva ley. Así pues, para efectos de identificar este tipo de ley es ilustrativo tener dos criterios de distinción: i) criterio material, y ii) criterio procedimental. El primero hace referencia a los temas que están dentro del artículo 152 y el segundo es sobre el trámite reforzado que deben cursar para entrar en vigencia.

El análisis que pretende justificar el presente proyecto de ley se limitará al criterio material. El Proyecto de ley número 34 del 2019 del Senado de la República regula el derecho a la participación política de los ciudadanos que pertenecen a partidos minoritarios, imponiendo condiciones al ejercicio de las coaliciones para el acceso a cargos dentro de las corporaciones públicas. La Corte Constitucional en las Sentencias C-894 de 2006, C-1338 de 2000 y C-370 de 2006 ha regulado que corresponden tramitarse por este tipo de ley, aquellas leyes que afectan

² Ponencia para primer debate, realizada por el senador Gustavo Petro Urrego en la Comisión Primera del Senado y publicada en la Gaceta 1235 de 2019.

directamente el ejercicio del derecho por estar tocando el núcleo esencial que podría afectar su reconocimiento. En este orden de ideas, se están regulando las atribuciones que están consagradas en el propio texto constitucional mediante el artículo 20 del Acto Legislativo 02 de 2015, de manera que se ha reglamentado su ejercicio, mientras se establecen límites y prohibiciones que afectan los derechos políticos, al mismo tiempo que se trata de disposiciones importantes en el régimen de partidos políticos y movimientos representativos minoritarios. De esta manera, se está incurriendo en los literales a) y c) del artículo 152.

Además, dentro del texto de la ley que se reglamentan las condiciones para que los partidos políticos y movimientos significativos de ciudadanos puedan acceder a este tipo de opciones para presentar listas a las corporaciones públicas, en ese sentido se está afectando el ejercicio de la participación democrática de los ciudadanos que hagan parte de estos entes políticos.

Con base en lo anterior, es importante manifestar que estamos ante un trámite legislativo especial, que está sujeto a reserva de ley. Por ello, el Congreso es el único que está llamado a realizar la regulación.

El presente proyecto tiene la virtud de fortalecer la pluralidad representativa en las corporaciones públicas sin debilitar el sistema de partidos.

El Proyecto de Ley Estatutaria número 34 de 2019 fortalece la participación de aquellos partidos y movimientos significativos de ciudadanos que de manera individual no puedan acceder a cargos de las corporaciones públicas, pero que pueden unirse con otras colectividades en puntos programáticos concretos para ganar representación y poder acceder a estos cargos. Esto sin afectar el orden de partidos porque se les estaría obligando a actuar como bancada, pero sin perder ellos individualmente sus particularidades ganando en representatividad dentro de las corporaciones públicas. De esta manera, se tendrán corporaciones más diversas pero organizadas.

Este proyecto busca fortalecer el pluralismo político al permitir que más fuerzas políticas ingresen a las corporaciones públicas mediante el mecanismo de coalición y al mismo tiempo establece ciertas regulaciones como el acuerdo de coalición que garantizan un orden de partido sobre las personas que resulten electas mediante las listas inscritas bajo esta figura, en relación con los acuerdos que se hicieron.

De esta manera, se articula la diversidad de fuerzas políticas y el orden necesario para adelantar el trabajo propio de las corporaciones públicas. Un elemento clave dentro del proyecto de ley es la fuerza normativa de los acuerdos de coalición.

VI. IMPORTANCIA DEL PROYECTO DE LEY

Una democracia moderna presupone la confrontación de ideas, y esta es una estrategia fundamental para la racionalización de las expresiones públicas. En este sentido, los partidos políticos son una pieza clave para la confrontación electoral y para que la sociedad desarrolle el debate político, especialmente en tiempo electoral. En resumen, los partidos políticos son actores importantes en la democracia³.

Para algunos autores como García-Pelayo en su texto “El Estado de Partidos”, la democracia es entendida como una democracia de partidos, es decir, que un Estado Democrático es un Estado de Partidos, en tanto estas agrupaciones permiten que se configuren los insumos necesarios para que el sistema político funcione, en donde se destaca: movilización electoral de la población, ascenso al Estado de orientaciones políticas distintas, y además permite que las demandas sociales lleguen a la agenda nacional.

La Corte Constitucional ha mencionado sobre los partidos políticos y movimientos sociales lo siguiente:

“Los partidos políticos, al igual que los movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos, son modalidades de representación democrática constitucionalmente reconocidas, cuyo papel es de carácter complejo, pues de un lado, tienen una función instrumental, esto es, expresan los intereses y exigencias de inserción en la agenda pública de determinados grupos sociales, faceta que los inserta decididamente en el ámbito de la representación política, siendo medios de expresión a lo largo del proceso de democratización de la política, y cumplen el papel de canalizar la voluntad pública de forma que inciden inclusive en el contenido concreto de la pluralidad de intenciones, usualmente contradictorias y yuxtapuestas, de los ciudadanos, función en la que se sustenta, a juicio de la Corte, el vínculo necesario entre el fortalecimiento de los partidos y

³ Vázquez Muñoz, Tania Celina. Los partidos políticos como factores de discusión racional. Deliberación y elecciones. En: Revista Mexicana de Opinión Pública. Volumen N° 20.
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1870730015000319>.

movimientos políticos y la vigencia del principio democrático participativo, en especial su faceta pluralista”⁴

Menciona también la Corte Constitucional frente a la importancia del pluralismo en Colombia:

“La democracia participativa y pluralista otorga identidad al actual modelo constitucional. En contraposición con la Constitución de 1886, que basada en el concepto demoliberal clásico, circunscribía el ejercicio de la actividad política de los ciudadanos al sufragio universal y libre, la democracia constitucional contemporánea prevé un cambio cualitativo sobre este tópico, el cual (i) amplía las modalidades de participación democrática en instancias que van más allá que la elección representativa; y (ii) supera la concepción individualista, a través de la previsión de fórmulas que reconocen el pluralismo político, entendido como la necesidad de incorporar al debate democrático las diferentes tendencias ideológicas existentes en la sociedad, al igual que las distintas vertientes de identidad social y comunitaria, entre ellas las derivadas de perspectivas de género, minorías étnicas, juventudes, etc.”⁵

Producto de los cambios organizados por la Constitución Política de 1991, el número de movimientos políticos y sociales aumentó radicalmente. Sin embargo, la apertura del sistema político no significó más organización, ni mejor representación política⁶. Este surgimiento de múltiples y pequeñas fuerzas, que con muy pocos votos podrían acceder a las corporaciones públicas, llevaron a tres consecuencias negativas principales: i) aumento de personalismo y debilitamiento de los partidos políticos⁷, ii) las negociaciones entre el Gobierno y los parlamentarios resultaban más complejas, y iii) las rendiciones de cuentas eran cada vez más difíciles.

Por estos motivos, se decidió adelantar unos cambios que se concretaron con la Reforma Política del año 2003. Estos cambios debían respetar la pluralidad de los partidos políticos en Colombia, pero fortaleciendo al mismo tiempo a los partidos políticos. En otras palabras, se trata de un justo medio para un adecuado funcionamiento del sistema político colombiano.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-490 de 2011. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva

⁵ Ibid

⁶ Vanegas Quintero, Juan Camilo. Impacto de la reforma política de 2003 en los partidos y en el sistema de partidos local. El caso de Cali, elecciones 2007.

⁷ Ossa, Juan Pablo. El Efecto de la Reforma Política de 2003 sobre las Corporaciones de Representación Popular: el caso del Concejo de Bogotá. Tomado el día 22 de agosto de:
<https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiant64.2006.09>.

Sin embargo, y pese a que se han intentado fortalecer ideológicamente y materialmente los partidos, muchas de las medidas adoptadas dentro del sistema político y electoral han ido en demérito de los partidos políticos alternativos o independientes, afectando la pluralidad representada en aquellas pequeñas agrupaciones políticas que no están representadas en los partidos políticos más fuertes. Un ejemplo de esto es la carencia de financiación que permita igualdad de condiciones en la participación de elecciones, en donde la posibilidad de financiación privada de campañas ha sido un elemento distorsionador de la capacidad real que tenga un partido político y un movimiento significativo de ciudadanos. Otro caso es el incremento del umbral del 2 al 3%, lo cual implicó que muchos partidos desaparecieran o tuvieran que fusionarse para poder continuar, en donde no es claro si la prioridad es un enfoque ideológico. Finalmente, la corrupción y el fraude electoral no han permitido estructurar un sistema electoral y de partidos fuertes. Todos estos hechos hasta el día de hoy continúan siendo los principales desafíos del sistema político y no han sido atendidos a pesar de la gravedad que representa esto para garantizar el pluralismo democrático en Colombia.

Con este proyecto de ley se permitiría garantizar que los partidos alternativos o independientes puedan hacer alianzas para obtener el umbral conjuntamente sin que esto determine que dejen de existir como estructuras independientes entre ellas, fortaleciendo así el pluralismo tan importante en un régimen democrático, sin llevar a un aumento en las candidaturas independientes que puedan minar el sistema multipartidista colombiano⁸

Finalmente, la Corte Constitucional menciona:

“Los partidos, al igual que los movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos, son modalidades constitucionalmente reconocidas de representación democrática, resultan profundamente influenciados por este cambio cualitativo. Bajo el modelo anterior, la función de las agrupaciones políticas era de simple intermediación entre los electores y los cargos y corporaciones públicas. Ahora, en vigencia de la democracia participativa y pluralista, estas agrupaciones redefinen su función, con el fin de tornarse compatibles con la nueva concepción de democracia antes señalada. Así lo ha identificado la Corte, al prever que “el principio democrático participativo tiene relación inescindible con la soberanía popular. Este vínculo se comprueba al considerar que en el Estado Constitucional toda modalidad de poder político encuentra su sustento en la expresión de la voluntad popular que lo inviste de legitimidad. A su vez, esa voluntad se ejerce mediante la

⁸ Es decir, se fortalecen los partidos políticos sin llevar a una disminución en la pluralidad dentro del sistema democrático colombiano (tomado de la ponencia para primer debate PL No. 10 de 2018).

democracia participativa y pluralista, entendida desde un criterio normativo, esto es, en tanto procedimiento para encauzar la decisión de la mayoría en un marco respetuoso de la deliberación, los derechos de las minorías y el grado efectivo de incidencia de ese debate democrático en la determinación de las diversas esferas de la vida social y comunitaria”⁹

Podría decirse entonces que este proyecto es una garantía para el pluralismo y el fortalecimiento democrático, en donde se permitirá que los partidos alternativos e independientes y los movimientos significativos de ciudadanos puedan seguir siendo voceros en los distintos espacios de las corporaciones públicas de los sectores sociales a quienes representan, fortaleciendo sus procesos ideológicos y organizativos.

Estas coaliciones tendrán reglas claras, además, el régimen de bancadas y la prohibición a la doble militancia no tendrá alteración alguna, continuando así con el fortalecimiento programático de los partidos políticos”¹⁰

VII. VINCULATORIEDAD DE LOS ACUERDOS DE COALICIÓN

Uno de los pilares fundamentales de la presente propuesta es reconocer el carácter vinculante del “acuerdo de coalición”, por ser un elemento estructural de las coaliciones. Esta obligatoriedad ha sido desarrollada por la jurisprudencia constitucional al estudiar la responsabilidad de los partidos respecto a los pactos de coalición en la Sentencia C-490 de 2011.

Respecto de la obligatoriedad de las decisiones de los partidos y movimientos políticos adoptadas con base en el principio de autonomía de los mismos, la Corte ha reconocido que la Constitución les confiere a estas agrupaciones la libertad organizativa interna, pero que una vez estos se ponen de acuerdo sobre la normatividad que ha de regirlos, esta se convierte en obligatoria para todos sus integrantes, tal como sucede con los pactos de coalición.

Las coaliciones constituyen mecanismos estratégicos que cuentan con el aval constitucional, para ser aplicados en los procesos de escogencia de candidatos (artículo 107 C. P.), en tanto constituyen una expresión del libre ejercicio del derecho de participación y de postulación política; por ello, el establecimiento de unos acuerdos básicos entre los partidos y movimientos políticos concurrentes, sobre aspectos fundamentales de la asociación estratégica establecida, constituye un desarrollo de la libertad organizativa interna de los partidos y movimientos políticos en el marco de la autonomía que les reconoce la Constitución; así mismo, son

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-490 de 2011. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁰ Texto tomado de la ponencia para primer debate Proyecto de ley número 10 de 2018.

elementos fundamentales de los procesos democráticos, y un factor que propende por la transparencia, la objetividad y la equidad en la administración de la empresa electoral conjunta.

El carácter vinculante del acuerdo realizado entre las diferentes fuerzas políticas y/o ciudadanas coaligadas con propósitos electorales, se deriva del principio de autonomía de los movimientos y partidos políticos, así como garantía de seriedad de este tipo de consensos estratégicos protegidos por la Constitución. En tanto que la inclusión en los formularios de inscripción de los partidos y movimientos que integran la coalición, así como la filiación política de los candidatos, protege la libertad del elector.

Así las cosas, resulta claro que el acuerdo de coalición es de obligatorio cumplimiento para todos los miembros de la coalición, en consecuencia, los comportamientos que contravengan lo acordado generarán responsabilidad en los términos de la normatividad vigente. Esta responsabilidad será para lista de la coalición en su conjunto.

Ahora bien, los principales aportes realizados por la Senadora Angélica Lozano en la ponencia para primer debate fueron¹¹:

VIII. EXPERIENCIAS COMPARADAS:

A continuación, se presenta el panorama de algunos países en cuanto a la existencia y funcionamiento de las coaliciones.

Países con coaliciones:	Texto del articulado de los países:
<p>México: En los artículos 88 de la Ley General de Partidos Políticos de México se contempla que:</p>	<p>Artículo 88 ¿1. Los partidos políticos podrán formar coaliciones totales, parciales y flexibles.</p> <p>2. Se entiende como coalición total, aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local, a la totalidad de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.</p> <p>3. Si dos o más partidos se coaligan en</p>

¹¹ Ponencia para primer debate, realizada por la Senadora Angélica Lozano en la Comisión primera de Senado y publicada en la Gaceta 648 de 2018:

<http://svrpubindc.imprensa.gov.co/senado/view/gestion/gacetaPublica.xhtml>

Países con coaliciones:	Texto del articulado de los países:
	<p>forma total para las elecciones de senadores o diputados, deberán coaligarse para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En el caso de las elecciones locales si dos o más partidos se coaligan en forma total para las elecciones de diputados locales o de diputados a la Asamblea Legislativa, deberán coaligarse para la elección de Gobernador o Jefe de Gobierno.</p> <p>4. Si una vez registrada la coalición total, la misma no registrara a los candidatos a los cargos de elección, en los términos del párrafo anterior, y dentro de los plazos señalados para tal efecto en la presente ley, la coalición y el registro del candidato para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Gobernador o Jefe de Gobierno quedarán automáticamente sin efectos.</p> <p>5. Coalición parcial es aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local, al menos al cincuenta por ciento de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.</p> <p>6. Se entiende como coalición flexible, aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso electoral federal o local, al menos a un veinticinco por ciento de candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral;.</p>
<p>Chile: En la Ley orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios de Chile se habilita la existencia de pactos electorales en los siguientes términos:</p>	<p>Artículo 3° bis. En las elecciones de Parlamentarios dos o más partidos políticos podrán acordar un pacto electoral.</p> <p>En las elecciones de diputados y</p>

Países con coaliciones:	Texto del articulado de los países:
	<p>senadores, al interior de cada pacto electoral, los partidos políticos integrantes de dicho pacto podrán, cada uno, asociarse con candidatos independientes.</p> <p>El pacto electoral regirá en todas las regiones del país en que uno o más de los partidos políticos integrantes del mismo se encuentren legalmente constituidos.</p> <p>Las declaraciones de candidaturas que presente el pacto electoral, solo podrán incluir candidatos de los partidos políticos que se encuentren legalmente constituidos en la respectiva región.</p> <p>El pacto electoral deberá formalizarse ante el Servicio Electoral, en forma previa al vencimiento del plazo y a las declaraciones de candidaturas, mediante la presentación de una declaración suscrita por los Presidentes y Secretarios de los partidos políticos integrantes del pacto, que deberá indicar la decisión de concurrir en lista conjunta en una elección de Parlamentarios y que existe afinidad entre sus declaraciones programáticas.</p> <p>El pacto electoral se entenderá constituido a contar de la fecha de su formalización. Los partidos políticos que hubieren constituido un pacto o una asociación con candidaturas independientes no podrán acordar otro a menos que aquel fuere dejado sin efecto. Se podrá dejar sin efecto un pacto electoral o una asociación con candidaturas independientes cuando los partidos que lo integren hayan dado cumplimiento a lo dispuesto en el</p>

Países con coaliciones:	Texto del articulado de los países:
	<p>artículo 29, inciso primero, de la Ley número 18.603, y exista acuerdo unánime entre ellos. Este acuerdo deberá ser comunicado al Servicio Electoral, mediante una declaración suscrita por los Presidentes y Secretarios de los partidos políticos de que se trate, antes del vencimiento del plazo para presentar candidaturas¿.</p>
<p>Argentina: La Ley Orgánica de los Partidos Políticos de Argentina contempla la existencia de alianzas políticas.</p>	<p>Artículo 10. Los partidos políticos de distrito y nacionales pueden constituir alianzas de distrito o nacionales respectivamente de dos (2) o más partidos, de acuerdo a lo que establezcan sus respectivas cartas orgánicas, con el propósito de presentar candidatos para cargos públicos electivos.</p> <p>Asimismo, los partidos de distrito que no formen parte de un partido nacional pueden integrar una alianza con al menos un (1) partido político nacional.</p> <p>Los partidos políticos que integren la alianza deben requerir su reconocimiento, ante el juez federal con competencia electoral del distrito respectivo o de la Capital Federal, en el caso de las alianzas nacionales, hasta sesenta (60) días antes de la fecha de la elección primaria, abierta, simultánea y obligatoria, debiendo acompañar:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) El acuerdo constitutivo de la alianza, que incluya el acuerdo financiero correspondiente; b) Reglamento electoral; c) Aprobación por los órganos de dirección de cada partido, de la formación de la alianza transitoria de acuerdo a sus cartas orgánicas;

Países con coaliciones:	Texto del articulado de los países:
	<p>d) Domicilio central y actas de designación de los apoderados;</p> <p>e) Constitución de la junta electoral de la alianza;</p> <p>f) Acuerdo del que surja la forma en que se distribuirán los aportes correspondientes al fondo partidario permanente.</p> <p>Para continuar funcionando, luego de la elección general, en forma conjunta los partidos que integran la alianza, deberán conformar una confederación;.</p>
<p>Perú: La Ley de Partidos Políticos se refiere a la alianza entre partidos bajo los siguientes términos:</p>	<p>Artículo 15. Los partidos pueden hacer alianzas con otros partidos o movimientos políticos debidamente inscritos, con fines electorales y bajo una denominación común. La alianza deberá inscribirse en el Registro de Organizaciones Políticas, considerándose como única para todos los fines.</p> <p>A tales efectos, las organizaciones políticas presentan el acta en la que conste el acuerdo de formar la alianza, con las firmas autorizadas para celebrar tal acto.</p> <p>En el acuerdo debe constar el proceso electoral en el que se participa, los órganos de gobierno, la denominación, el símbolo y la designación de los personeros legal y técnico de la alianza.</p> <p>La alianza debe inscribirse entre los cientos ochenta (180) días calendario anteriores a la fecha de elección y los treinta (30) días antes del plazo para la inscripción de los candidatos a la Presidencia de la República.</p> <p>Los partidos y movimientos políticos que integren una alianza no pueden</p>

Países con coaliciones:	Texto del articulado de los países:
	presentar, en un proceso electoral, una lista de candidatos distinta de la patrocinada por esta en la misma jurisdicción.

IX. AUDIENCIA PÚBLICA

En cumplimiento del artículo 51 de la Ley 130 de 1994, la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional mediante Resolución número 01 del 23 de agosto de 2018 convocó Audiencia Pública para discutir los siguientes proyectos de ley:

Proyecto de ley número 10 de 2018 Senado, “por la cual se promueve el pluralismo político y la adquisición progresiva de derechos de los partidos políticos y movimientos políticos mediante la conformación de coaliciones a corporaciones públicas”.

Proyecto de ley número 26 de 2018 Senado, “por medio de la cual se dictan normas para el control, vigilancia y sanción de la violencia política contra las mujeres”.

Proyecto de ley número 72 de 2018 Senado, “por medio de la cual se reforman procedimientos electorales y se dictan otras disposiciones”.

En lo que respecta al Proyecto de ley número 10 de 2018, el interviniente Camilo Vargas, en representación del Misión de Observación Electoral (MOE), presentó algunos comentarios valiosos sobre el texto del articulado. La MOE celebra que dentro del Congreso se discuta la reglamentación de las coaliciones políticas.

Dentro de los comentarios que se presentaron en la Audiencia Pública, estimó importante la necesidad de aclarar los asuntos relacionados con la responsabilidad política de los partidos coaligados.

En ese orden de ideas, se propone realizar una modificación al párrafo 1° del texto del artículo 29A de la Ley 1475 de 2011, con la intención de asegurar que las organizaciones políticas que componen las coaliciones deberán responder en su conjunto por todo lo que esté contenido en el acuerdo de coalición. En este sentido, responderán políticamente y financieramente por las actuaciones de los candidatos que pertenezcan a la lista.

Adicionalmente, la MOE consideró la necesidad de definir reglas mínimas para el seguimiento y control de la financiación. En este sentido, se adicionó la

obligación de presentar un informe único de gastos de coalición en el mismo párrafo.

Así las cosas, se acogen los cambios propuestos en la ponencia presentada en la legislatura anterior porque recogen el sentido del proyecto y fortalece el estado social de derecho.

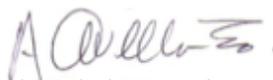
CONFLICTO DE INTERES

Finalmente, manifestamos que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992, modificado por la ley 2003 de 2019, además de lo señalado anteriormente, consideramos que no existen circunstancias o eventos que potencialmente pueden generar un conflicto de interés para los congresistas que discutan y decidan el presente proyecto de ley estatutaria, toda vez que, la presente ley reglamenta lo establecidos en el artículo 262 de la Constitución Política que fortalece las decisiones de los partidos políticos y las coaliciones de los mismos en el marco del Estado social de derecho.

De los honorables Congresistas,



GUSTAVO BOLIVAR
Senador de la República
Coalición Lista de la Decencia



AIDA AVELLA
Senador de la República
Coalición Lista de la Decencia



GUSTAVO PETRO
Senador de la República
Colombia Humana



FELICIANO VALENCIA
Senador de la República
Partido MAIS