



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1512

Bogotá, D. C., lunes, 23 de septiembre de 2024

EDICIÓN DE 29 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 277 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se adopta una Reforma Política y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 3 de septiembre de 2024.

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Radicación Proyecto de Acto Legislativo, por medio del cual se adopta una reforma política y se dictan otras disposiciones.

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en los artículos 374 y 375 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto nos permitimos poner a consideración de la honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de acto legislativo, por medio del cual se adopta una reforma política y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 277 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se adopta una Reforma Política y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 107 de la Constitución Política, el cual quedará de la siguiente manera:

Parágrafo Transitorio 1º. Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 134, dentro de los dos (2) meses siguientes a la promulgación del presente acto legislativo, autorizase, por una sola vez, 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

De las y los honorables congresistas,

ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara
Pacto Histórico - Bogotá

DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ
Representante a la Cámara por Antioquia
Pacto Histórico

PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA
Representante a la Cámara
Pacto Histórico - Boyacá

GABRIEL BECERRA YAÑEZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Pacto Histórico

que los avaló, sin renunciar a la curul o incurrir en doble militancia.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 108 de la Constitución Política, el cual quedará de la siguiente manera:

ARTÍCULO 108. El Consejo Nacional Electoral reconocerá Personería Jurídica a las organizaciones políticas con base en los siguientes postulados:

1. Se reconocerá personería jurídica, como movimiento político, a aquellas organizaciones políticas que demuestren tener una base de afiliados compuesta por al menos el 0.2% del censo electoral nacional. Los movimientos políticos solo tendrán derecho a postulación de listas y candidatos de conformidad con las siguientes reglas:

(a) En las elecciones en circunscripciones territoriales, siempre que hayan demostrado un número mínimo de afiliados del 1% del respectivo censo electoral.

(b) En las elecciones de carácter nacional, siempre que hayan demostrado que cuentan con una base de afiliados que residen en, al menos, un número de circunscripciones territoriales cuyos censos electorales sumados superen el 50% del censo electoral nacional.

2. Se reconocerá la condición como partido político a aquellas organizaciones políticas 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.

Los partidos políticos gozarán de la totalidad de los derechos, entre los cuales se incluye postular listas y candidatos para cargos de elección popular con las excepciones señaladas en la Constitución, recibir financiación estatal, 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.

Las organizaciones políticas deberán acreditar ante el Consejo Nacional Electoral su registro de afiliados. La disminución del 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. Ningún ciudadano podrá estar inscrito en la base de afiliados de más de un partido o movimiento político.

El legislador deberá reglamentar el presente régimen de adquisición progresiva de derechos siempre diferenciando la condición entre partidos y movimientos políticos, así como el procedimiento de registro de afiliados de los partidos y movimientos políticos.

La selección de los candidatos y las listas de los partidos y movimientos políticos se harán mediante mecanismos de democracia interna entre sus afiliados. Se deberá garantizar el cumplimiento de los criterios de equidad de género y los principios de

paridad, alternancia y universalidad.

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.

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.

Parágrafo. La ley establecerá un régimen de transición por cuatro 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.

Artículo 3º. Modifíquese el artículo 109 de la Constitución Política, el cual quedará de la siguiente manera:

ARTÍCULO 109. El Estado concurrirá a la financiación política y electoral de los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley.

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

La distribución de los anticipos se realizará de conformidad con las siguientes reglas:

(i) El 50% en parte iguales entre todas las organizaciones políticas con candidatos debidamente inscritos.

(ii) Tratándose de elección de una Corporación Pública el 50% se distribuirá así:

(a) un 30% en proporción al número de curules que hayan obtenido en la misma elección en el proceso inmediatamente anterior;

(b) un 10% proporcionalmente al número de personas pertenecientes a pueblos indígenas, negros, afrodescendientes, raizales y palenqueros, o a comunidades campesinas inscritas como candidatas en cada lista; el cual deberá ser concertado con los pueblos indígenas e incluido en la ley que lo

reglamente; y,

(c) un 10% proporcionalmente al número de jóvenes inscritos como candidatos en cada lista.

(iii) Tratándose de elección de Presidente de la República, Gobernador o Alcalde, el 50% se distribuirá en proporción al número de curules obtenidas en el Congreso, Asamblea o Concejo respectivo en la elección inmediatamente anterior.

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 126 de la Constitución Política, el cual quedará de la siguiente manera:

ARTÍCULO 126. Los servidores públicos no podrán en ejercicio de sus funciones, nombrar, postular, ni contratar con personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente.

Tampoco podrán nombrar ni postular como servidores públicos, ni celebrar contratos estatales,

con quienes hubieren intervenido en su postulación o designación, ni con personas que tengan con estas los mismos vínculos señalados en el inciso anterior.

Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre ingreso o ascenso por méritos en cargos de carrera.

Salvo los concursos regulados por la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria pública reglada por la ley, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección.

Quien haya ejercido en propiedad alguno de los cargos en la siguiente lista, no podrá ser reelegido para el mismo. Tampoco podrá ser nominado para otro de estos cargos, ni ser elegido a un cargo de elección popular, sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones:

Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Miembro de la Comisión de Aforados, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil.

Nadie podrá ser elegido para más de tres (3) periodos consecutivos en cada una de las siguientes corporaciones: Senado de la República, Cámara de Representantes, Asamblea Departamental, Concejo Distrital o Municipal, o Junta Administradora Local.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 172 de la Constitución Política, el cual quedará de la siguiente manera:

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

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 177 de la Constitución Política, el cual quedará de la siguiente manera:

ARTÍCULO 177. Para ser elegido representante se requiere ser ciudadano en ejercicio y tener más de dieciocho años de edad en la fecha de la elección.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 258 de la Constitución Política, el cual quedará de la siguiente manera:

ARTÍCULO 258. El voto es un derecho y un deber ciudadano. El ejercicio del voto es universal, igual, libre y secreto. 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.

Parágrafo 1°. 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 del total de votos válidos, los votos en blanco constituyan la mayoría. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras en las de Corporaciones Públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral.

Parágrafo 2°. Se podrá implementar el voto electrónico para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Para el fortalecimiento del sistema democrático a través de la cultura ciudadana de participación política y electoral, el voto será obligatorio a la vigencia del presente Acto Legislativo. Lo anterior, sin perjuicio de que el Estado garantice la objeción al cumplimiento del sufragio electoral de los ciudadanos que libre y legítimamente así lo manifiesten, para lo cual la organización electoral definirá el mecanismo, términos y plazos que implementará la Registraduría Nacional del Estado Civil para el registro y control de los ciudadanos que deseen abstenerse de ejercer el voto, siempre y cuando su decisión sea libremente informada ante la Registraduría Nacional del Estado Civil en cada jurisdicción y de manera previa a cada jornada electoral. Así mismo, el Estado garantizará que no se impondrán sanciones ni tendrá consecuencia de ningún tipo para los ciudadanos que por fuerza mayor no puedan ejercer el voto.

Artículo 8°. Modifíquese el artículo 262 de la Constitución Política, el cual quedará de la siguiente manera:

ARTÍCULO 262. Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas y cerradas, 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, por medio de la realización tres (3) meses antes de las elecciones, de consultas primarias abiertas, simultáneas y obligatorias en las que se definirá el orden de las candidaturas, de acuerdo con su votación, cumpliendo con los principios de paridad,

alternancia y universalidad.

La ley regulará la financiación exclusivamente 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 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 treinta por ciento (30%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar un acuerdo de coalición que se radicará al momento de la presentación de la lista, en el que se defina la participación como bancada por parte de los integrantes de la lista que resulten elegidos, con sujeción a la normatividad correspondiente para las bancadas.

Artículo 9°. Vigencia. A excepción del artículo 1° que entrará a regir a partir de la fecha de la promulgación, el presente acto legislativo comenzará a regir para las elecciones del 2030.

De las y los honorables Congressistas,

De las y los honorables congresistas,

Alejandro Ocampo
 ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Cámara Pacto Histórico - Bogotá
 DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico

Pedro José Suárez Vacca
 PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA Representante a la Cámara Pacto Histórico - Boyacá
 GABRIEL BECERRA YAÑEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico

Clara E. Arredondo
 CLARA E. ARREDONDO Pacto Histórico

Wanda F. Carrasco
 WANDA F. CARRASCO Pacto Histórico

Julia Buitrago
 JULIA BUITRAGO Pacto Histórico

Norman Baniol
 NORMAN BANIOLO Pacto Histórico

COMUNES - DIBUJIN
 GABRIEL E. PARRADO D. Rep. Cámara - Meta

Andrés Camacho
 ANDRÉS CAMACHO Rep. Cámara - Meta

Ignacio Bastidas
 IGNACIO BASTIDAS

Gildardo Silva
 GILDARDO SILVA

Edmundo Sarmiento
 EDMUNDO SARMIENTO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 277 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se adopta una reforma política y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto del proyecto de acto legislativo

El presente proyecto de acto legislativo busca modificar los artículos 107, 108, 109, 126, 172, 177, 258 y 262 de la Constitución Política con los siguientes objetivos:

1. Modificar las reglas en donde se reconoce la personería política de movimientos y partidos políticos.
2. Modificar las reglas de financiación de los movimientos políticos con el objetivo de que sea exclusivamente estatal.
3. Establecer un sistema de voto obligatorio aclarando que (i) el Estado es responsable de que la ciudadanía vote, (ii) que se garantizará la objeción de conciencia para el cumplimiento de este deber y (iii) que no se impongan sanciones ni consecuencias para la ciudadanía que no pueda ejercer el voto por situaciones de fuerza mayor o caso fortuito.
4. Modificar las reglas de participación de grupos políticos para que (i) existan listas únicas, cerradas y paritarias y (ii) existan consultas primarias abiertas, simultáneas y obligatorias para definir el orden de las candidaturas.
5. Introducir una prohibición de ser reelecto más de tres periodos consecutivos en el Senado de la República, en la Cámara de Representantes, en la Asamblea Departamental, en los Concejos Distritales o Municipales y en las Juntas Administradoras Locales.
6. Cambiar las edades para ser elegido representante a la Cámara y senador de la República desde los 18 años.

2. Consideraciones

Colombia tiene la deuda histórica de hacer una reforma política. Se habló de su necesidad en el punto 2.3 del Acuerdo Final de Paz con las FARC-EP en el año 2016. La Misión Electoral Especial creada a raíz del Acuerdo Final, en el año 2017 trajo unas recomendaciones concretas sobre las necesidades de carácter político y electoral que deben modificarse en el país. De la misma manera, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, en su informe de hallazgos y recomendaciones vuelve a traer a colación la necesidad de que se realice una reforma política. Dice la Comisión en su recomendación 16:

“Al Gobierno nacional, el Congreso de la República, los partidos y movimientos políticos, avanzar en una reforma al régimen político y electoral que tenga en cuenta las propuestas realizadas por la Misión Especial Electoral creada en el marco

de la implementación del Acuerdo de Paz, a través de un discusión amplia y plural para la búsqueda de consensos alrededor de las garantías para un régimen pluralista, democrático y deliberativo que permita dignificar el ejercicio de la política”¹.

Para eso, se destacan algunos puntos que se traen en la presente propuesta:

- Fortalecer la democracia interna de los partidos a través de procesos inclusivos, participativos y democráticos con garantías de paridad de género, para la elección de candidatos, definición de agenda y directivos.
- Avanzar hacia un sistema de listas cerradas y bloqueadas, con paridad de género (lista cremallera) que reemplace el voto preferente, mediante la entrega de incentivos de recursos adicionales para la organización partidaria o para gastos de campaña a aquellos partidos que decidan cerrar sus listas.
- Fortalecer la regulación de la financiación a los partidos políticos y las campañas, incluyendo la revisión de toques y mayores controles; y avanzar hacia una financiación predominantemente estatal.

Desde la fecha en que se firmó el Acuerdo Final de Paz hasta la fecha, el Congreso de la República no ha tramitado ninguna reforma política. Desde el año 2017 se han tramitado múltiples reformas constitucionales con el objetivo de incorporar cambios a la política, sin embargo hasta el momento, ha sido imposible llegar a esos cambios. Las problemáticas que se presentan por no resolver estos cambios son múltiples.

El presente acto legislativo pretende volver al punto de origen, de acuerdo al informe realizado por la Misión Electoral Especial que fue creada con el Acuerdo Final de Paz. En ese sentido, pretende recoger y enfrentar de una manera muy sencilla algunas de las problemáticas que se tienen del sistema político colombiano. Esos problemas a grandes rasgos son:

1. Proliferación de partidos políticos.
2. Financiación privada y exclusiva a determinados movimientos y partidos políticos.
3. Participación política sin democratización interna de los partidos ni reglas relacionadas a la paridad.
4. Poca participación ciudadana en las votaciones.
5. Nula renovación política.

¹ Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Informe Final. Capítulo Hallazgos y Recomendaciones. P. 812. 28 de junio de 2022. https://www.comisiondelaverdad.co/sites/default/files/descargables/2022_06/Informe%20Final%20capi%CC%81tulo%20Hallazgos%20y%20recomendaciones.pdf

6. Deuda con la participación política de la juventud.

Al respecto, hay que mencionar que la propuesta de la Misión Electoral Especial pretendió en su momento a lograr cinco grandes objetivos:

“El primero es la constitución o el fortalecimiento de organismos electorales sólidos con legitimidad social y política, con personal profesional, capaces de llevar adelante procesos con elevados estándares y que aumenten la confianza ciudadana en las elecciones. El segundo es el mejoramiento de la calidad de la representación política, con un énfasis en las oportunidades para jóvenes, grupos étnicos y mujeres, cuya presencia en el ámbito de la toma de decisiones constituye un eje transversal de la reforma. El tercero es impulsar un sistema partidario fuerte, menos personalista y clientelista, simultáneamente abierto a nuevas expresiones políticas y con organizaciones cohesionadas, democráticas, institucionalizadas y transparentes. El cuarto es promover un sistema de financiamiento de la política que aumente la proporción de la contribución del Estado, reduzca los costos de la actividad partidaria regular y de campañas, ofrezca mayor transparencia, sea sujeto a controles más efectivos. Finalmente, como consecuencia de los propósitos anteriores, se busca incentivar la participación y revertir los graves índices de abstención, los peores de América Latina”².

A pesar de que el componente electoral también es un elemento que debe ser reformado, es algo que se ha decidido no tocar durante la presente reforma política. Por lo tanto, no se hará referencia a las materias que deben ser modificadas en el componente electoral, toda vez que, por la propia complejidad del tema, esta debe estar en otro tipo de reforma de componente que toque ese tema exclusivamente. Sin embargo, al menos cuatro de los objetivos que se mencionan en el Informe de la Misión Electoral Especial también se comparten en esta propuesta.

En ese sentido, se pasarán a detallar cuáles fueron las problemáticas encontradas por el informe de la Misión Electoral Especial que se quieren resolver con la propuesta de reforma política que se trae:

Financiación de campañas

Los partidos y movimientos políticos necesitan alguna medida de financiación para realizar sus actividades. Sin embargo, siempre ha existido una tensión entre las formas de financiación y los valores básicos de la democracia que, a juicio de la Misión Electoral Especial³ citando a Humberto de la Calle, son tres: la igualdad de los ciudadanos, la libertad de los electores y la autonomía de los elegidos. En Colombia la normatividad ha avanzado con el objetivo de fortalecer los controles y establecer

fuentes prohibidas en relación a esta financiación teniendo en cuenta la realidad latente que permitió durante mucho tiempo la infiltración de dineros ilícitos en campañas y movimientos políticos.

En ese sentido, previo a la Constitución estaba la Ley 58 de 1985, con posterioridad a la misma y el desarrollo que se dio en sus artículos se han expedido las Leyes 130 de 1994, 996 de 2005, 1474 y 1475 de 2011, 1712 de 2014, 1778 de 2016 y 1864 de 2017. De la misma manera, la Constitución también ha sido reformada en múltiples ocasiones para manejar de mejor manera el tema. Los Actos Legislativos número 1° de 2003, 2 de 2004 y número 1° de 2009 fueron los encargados de modificar la redacción constitucional en relación a las campañas políticas y los partidos políticos. De toda esta normatividad destaca el Acto Legislativo número 1° de 2009 para prohibir toda financiación proveniente de personas naturales y jurídicas extranjeras y de grupos que tuvieran fines antidemocráticos y contrarios al orden público.

Lo anterior da muestra de que ha habido un avance importante en la regulación del correcto funcionamiento de las campañas políticas. Como resultado de esto a la normatividad electoral colombiana se ha incorporado (i) un régimen sancionatorio a las organizaciones políticas que avalen candidatos vinculados a grupos armados ilegales, y al narcotráfico, sanciones por vulneración de topes, un esquema de financiamiento preponderantemente estatal a las campañas y mecanismos de rendición de cuentas con el objetivo de transparentar ingresos y gastos de organizaciones políticas.

A pesar de esto, personas y organizaciones han documentado múltiples dificultades en el modelo actual de funcionamiento que implica que a pesar de los remedios, el tema está lejos de solucionarse. La Misión Electoral documentó que uno de los problemas relacionados con la financiación de campañas es la excesiva dependencia de los recursos de origen privados. Al respecto se menciona:

“Aunque los recursos de origen privado constituyen una fuente legítima de financiación, la ausencia de restricciones y controles efectivos puede conllevar varios riesgos que afectan la equidad, la igualdad de oportunidades y la transparencia de las elecciones, a saber: la posibilidad de que dineros ilegales entren a las campañas, la incidencia de intereses corporativos, el encubrimiento de donaciones a través de créditos, la inequidad en el acceso de créditos con el sector financiero y las donaciones que se realizan a los partidos pero luego se convierten en contribuciones a las campañas políticas, entre otros”⁴.

Por su parte, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-302 del 2021 declaró la inconstitucionalidad de una disposición de la Ley 2003 de 2019 que decía que no causaba conflictos de interés que congresistas participaran en la discusión

² Misión Electoral Especial. Propuestas Reforma Político Electoral. P. 13. Abril de 2017 <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/04/Libro-Reforma-completo-2017-1-1.pdf>

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

y votación de proyectos de ley o de acto legislativo que generan algún efecto sobre financiadores de su campaña. La Corte Constitucional luego de analizar el sistema de financiación de campañas políticas, argumentó cuáles riesgos existían de la financiación privada de partidos políticos y campañas electorales:

“En su mayoría, tales riesgos fueron expresados en las intervenciones dirigidas al presente proceso. Estas destacaron que la financiación privada de la política, específicamente a través de las donaciones a los partidos y a las campañas electorales, facilita la “captura del Estado”. Aunque este fenómeno tiene diferentes manifestaciones, en lo que concierne al presente caso, denota la influencia desproporcionada que los financiadores particulares pueden ejercer sobre los miembros de las corporaciones públicas de elección popular y la manera en que estos podrían ponerse al servicio de intereses privados –los cuales no siempre y no necesariamente coinciden con el interés general y el bien de toda la comunidad–, para obtener beneficios en el futuro. Todos, sin excepción, advirtieron que a este punto se llega en buena parte por una regulación inadecuada, insuficiente, muy flexible o ingenua del régimen de conflictos de intereses, que incluso –como lo hace la norma demanda– exonere al congresista, “para todos los efectos”, del deber de declararlos cuando estos se presenten”⁵.

Para demostrar esta situación, es decir, la interferencia del sector privado en los trámites legislativos iniciados para su regulación, algunos intervinientes trajeron a colación dos casos emblemáticos: las industrias del tabaco y de los alimentos ultra procesados. Respecto de este último caso, dos de ellas resaltaron que, coincidentalmente, de acuerdo con la información disponible, la industria de los alimentos realizó importantes donaciones a las campañas electorales al Senado y a la Cámara de Representantes en el 2018”.

Esto quiere decir que, a pesar de la regulación existente sobre la financiación de campañas, hasta la Corte Constitucional reconoce los riesgos derivados de una financiación privada y exclusiva de campañas políticas en donde los sectores privados pueden incidir para después aprobar o no aprobar proyectos de acuerdo a su conveniencia. En este sentido, se reconoce que la financiación privada de campañas justamente tiene la potencialidad de afectar los tres valores de la democracia anteriormente mencionados:

La igualdad de los ciudadanos se afecta en el sentido de determinar que existe una ciudadanía de primera y una ciudadanía de segunda en la que lo que vale no es el interés público sino más bien el interés privado. Y si bien, hay ocasiones donde el interés privado puede coincidir con el interés público, hay circunstancias en la que no es así.

La libertad de los electores se afecta en que debido a que la financiación por lo general es desigual, hay actores políticos que no reciben esta financiación privada de campañas, lo cual repercute en la forma como pueden desarrollar sus propias campañas políticas. En otras palabras, a veces dicha financiación, a pesar de estar regulada con topes y a pesar de ser minoritaria frente a la recibida por el Estado, puede determinar el desarrollo de las elecciones.

Finalmente, la autonomía de los elegidos se afecta en el sentido de que cualquier decisión de las personas electas en el marco de campañas políticas donde fueron financiados por actores privados, en proyectos donde estos financiadores puedan estar interesados, necesariamente van a quedar con un manto de duda en donde no se puede discernir hasta donde es una decisión consciente e individual o hasta donde es una decisión que está influenciada por estos financiadores. Esto no se soluciona a partir de mecanismos previstos en la legislación como los impedimentos.

Estos elementos permiten vislumbrar que una alternativa democrática para evitar estas dudas es que la financiación sea exclusivamente estatal.

Participación democrática y voto

En relación con las formas de participación democrática y la herramienta del voto, hay que percibir una realidad bastante latente en Latinoamérica y en Colombia: el abstencionismo y la baja participación democrática, que eventualmente repercuten en la legitimidad de las personas que son electas para cargos de representación popular. En la siguiente tabla se va a reseñar el índice de participación en las anteriores elecciones en el caso colombiano en lo que llevamos de siglo.

Elecciones	Población habilitada para votar	Población que votó	Porcentaje de abstencionismo
Territoriales 2023	38.965.515	23.082.284 (Alcaldías)	40.76%
		22.828.705 (Concejos)	41.41%
		19.831.275 (Gobernación)	49.11%
		19.665.510 (Asambleas)	49.53%
Presidenciales 2022	39.002.239	21.442.300 (1ra Vuelta)	45%
		22.689.034 (2da Vuelta)	41.9%
Congreso 2022	38.819.901	18.636.732 (Senado)	52%
		18.603.990 (Cámara)	52.08%

⁵ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-302 de 2021. Magistrada Ponente: Cristina Pardo Schlesinger. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2021/C-302-21.htm>

Elecciones	Población habilitada para votar	Población que votó	Porcentaje de abstencionismo
Territoriales 2019	36.641.859 30.756.329 (Asambleas y Gobernaciones)	22.189.063 (Alcaldías)	39.44%
		21.670.003 (Concejos)	40.86%
		18.871.926 (Gobernación)	48.5%
		18.534.738 (Asambleas)	49.42%
Presidenciales 2018	36.783.940	19.643.676 (1ra Vuelta)	45.8%
		19.535.459 (2da Vuelta)	46.2%
Congreso 2018	36.418.741	17.818.185 (Senado)	51.17%
		17.872.185 (Cámara)	51.02%
Territoriales 2015	33.849.909 28.396.823 (Asambleas y Gobernaciones)	20.089.321 (Alcaldías)	41%
		19.853.730 (Concejos)	41%
		16.995.677 (Asambleas)	40%
		17.195.142 (Gobernación)	39%
Presidenciales 2014	32.972.158	13.222.354 (1ra Vuelta)	40.09%
		15.818.214 (2da Vuelta)	47.97%
Congreso 2014	32.795.962	14.443.055 (Senado)	56%
		14.310.367 (Cámara)	56%
Territoriales 2011	30.669.020 25.764.448 (Asambleas)	17.336.861 (Concejos)	43.37%
		17.543.463 (Alcaldías)	42.70%
		14.951.928 (Asambleas)	41.97%
Presidenciales 2010	29.983.279	14.781.020 (1ra Vuelta)	50.70%
		13.296.924 (2da Vuelta)	55.65%
Congreso 2010	29.861.699	13.209.389 (Senado)	55.76%
		13.191.277 (Cámara)	55.83%
Territoriales 2007	27.536.364 23.206.497 (Asambleas)	15.217.725 (Concejos)	44.74%
		15.346.174 (Alcaldías)	44.27%
		13.083.035 (Asambleas)	43.62%
Presidenciales 2006	26.731.700	12.041.737	54.95%
Congreso 2006	26.595.171	10.793.408 (Senado)	59.42%
		10.663.183 (Cámara)	59.91%

Elecciones	Población habilitada para votar	Población que votó	Porcentaje de abstencionismo
Territoriales 2003	24.891.242 (Concejos)	12.140.124 (Concejos)	51.23%
		11.634.593 (Alcaldías)	48.8%
		10.385.758 (Asambleas)	47.54%
Presidenciales 2002	24.208.311	11.249.734	53.53%
Congreso 2002	23.998.685	10.297.405 (Senado)	57.09%
		10.447.720 (Cámara)	56.47%
Territoriales 2000	22.919.242 (Concejos)	12.022.978 (Concejos)	47.57%
		11.191.319 (Alcaldías)	47.34%
		10.385.758 (Asambleas)	46.23%

Tabla elaborada a partir del informe “Abstencionismo electoral en Colombia: una aproximación a sus causas” de la Registraduría Nacional del Estado Civil en diciembre de 2013, de diferentes notas de prensa y de informes de seguimiento de los diferentes procesos electorales realizados por diferentes medios de comunicación y por la Misión de Observación Electoral (MOE).

Como se puede notar, el abstencionismo en el país, si bien oscila entre el 40 y el 60 %, tiene mayor repercusión en las elecciones presidenciales y en las del Congreso de la República. Es cierto que recientemente el abstencionismo ha bajado, pero sigue siendo un problema que se tiene que resolver. Sobre sus causas, se pueden ubicar en la desconexión de los territorios de los urbes donde se vota y en las causas de seguridad, por lo que ejercer un derecho/deber ciudadano, también se vuelve un privilegio, por lo que el Estado debería realizar algunas acciones para facilitar su ejercicio.

Al respecto, la Misión Electoral Especial, dice lo siguiente:

“La discusión sobre el voto obligatorio se ha desarrollado alrededor de dos ejes: el jurídico y el político - institucional. El primero se enfoca en las discusiones teóricas sobre el derecho subjetivo, el voto como derecho o como función y como un deber exigible –o no– jurídicamente. El segundo centra el debate en la relación entre el diseño institucional y la consolidación y profundización de la democracia.

Las reformas institucionales que han incluido el voto obligatorio en América Latina y en el mundo han sido implementadas bajo esta última perspectiva, en la que el voto obligatorio se define como un mecanismo institucional que busca asegurar la participación electoral, enfatizando más en su relación con la cultura política, con la participación ciudadana, con el compromiso con los asuntos públicos, que con su obligatoriedad. Desde esta perspectiva, se le da mayor peso a los efectos que las instituciones políticas tienen sobre

el comportamiento político, en donde los valores democráticos como la participación política surgen y se mantienen gracias al “aprendizaje institucional” de vivir en instituciones democráticas.

Es así como el voto obligatorio en América Latina se implementa con el fin de hacer frente a varios retos de las democracias contemporáneas: contra la desafección política, representada en los altos niveles de abstención electoral 150, y con la voluntad de extender la base participativa de la democracia. Es aquí donde el voto obligatorio y la calidad de la democracia entablan una relación virtuosa, en la medida que los ciudadanos a través del voto contribuyen a legitimar el sistema político, a controlar a quienes ocupan cargos de elección popular y ampliar la participación electoral.

Lo anterior busca también la ampliación de la oferta programática y de gobierno, incentivando a los viejos y nuevos partidos a diseñar estrategias que seduzcan e incluyan los intereses de aquellos electores que con la abstención expresaban su inconformidad con el sistema político. Esto permitirá determinar de mejor manera el perfil de los votantes.

Si se parte de la hipótesis de que el voto obligatorio puede aumentar el número de votos nulos como forma de protesta, es necesario recalcar que no hay ninguna evidencia sobre este punto. Países con voto obligatorio pueden tener niveles muy bajos de voto nulo; y lo contrario es también cierto: Colombia no solo tiene una participación muy baja, sino altos niveles de votos nulos (sobre todo en la elección parlamentaria). El voto blanco y nulo dependerá fundamentalmente de la oferta y de las características de la elección.

En la misma línea se encuentra que el aumento de la participación electoral con la obligatoriedad del voto, impacta también en los niveles de compromiso de los ciudadanos con otras formas o mecanismos de participación política y el interés general por la política.

De acuerdo a lo anterior y teniendo en cuenta que Colombia es el país de América Latina con el nivel más alto de abstención, 60% para las últimas elecciones presidenciales, y altos niveles de desconfianza institucional, se recomienda el establecimiento del voto obligatorio como mecanismo para fortalecer la democracia del país”⁶.

En ese sentido, se ha trabajado en una propuesta que se retomará para establecer el voto obligatorio, pero generando unas cargas y obligaciones para el Estado sin que se generen cargas imposibles a la ciudadanía.

Listas cerradas

La composición de listas cerradas es prácticamente la propuesta central del informe de la Misión Electoral Especial de 2017. En el

mencionado informe se menciona que, para que el bicameralismo cumpla de forma eficaz su función de promover debates más elaborados, no basta con el hecho de que existan dos cámaras sino también es necesario que las dos cámaras varíen en su composición y en el origen de sus miembros.

En ese sentido, como uno de los problemas del sistema electoral se identificó al voto preferente. Dice la Misión:

“Por último, el sistema electoral vigente es innecesariamente complejo para el votante. La existencia de varias circunscripciones electorales (además de las ordinarias del Senado y Cámara, están las circunscripciones especiales para minorías indígenas y afrocolombianos) hace que el ciudadano se enfrente a una tarjeta electoral con múltiples alternativas que son excluyentes. Una de las principales razones para la anulación de los votos tiene que ver con que las personas marcan la circunscripción general y alguna(s) de las circunscripciones especiales.

El voto preferente complejiza aún más la labor del elector al dificultar la tarea de marcar correctamente al candidato de sus preferencias dentro de una vasta lista de nombres. Como consecuencia, una cantidad muy alta de votos se invalidan. En la elección al Senado en 2014, se anularon 1,394,597 votos, lo cual equivale al 10,5% de los votos válidos en esa elección. Por comparación, en la elección del plebiscito para refrendar el Acuerdo entre el Gobierno y las Farc, de octubre de 2016, se anularon tan sólo 170,946 votos, equivalentes al 1,3% de los votos válidos. Una tarjeta electoral más sencilla podría ayudar a resolver el grave problema del número elevado de votos que se anulan en las elecciones”⁷.

En el análisis también se hace referencia a la dificultad de ser candidato y al personalismo que supera la cohesión de los partidos. Dice la Misión:

“Los partidos políticos son débiles, poco cohesionados, e impera el clientelismo. La Reforma Política de 2003 contribuyó enormemente a racionalizar la competencia partidista y redujo la excesiva fragmentación que había propiciado la competencia intrapartidista permitida en el sistema anterior, explotada por la perniciosa “operación avispa”. Sin embargo, a pesar de la restricción a una sola lista por partido, el éxito electoral de las organizaciones políticas sigue dependiendo en mayor medida de la reputación individual de sus candidatos que de los proyectos programáticos partidarios. El voto preferente es la expresión de este fenómeno. Son muy pocos los partidos que presentan listas cerradas y la mayoría de los votos reflejan preferencias por candidatos específicos; son excepcionales los votos que se marcan solamente por el partido. El uso del voto preferente sigue fomentando la competencia al interior del partido. En varias de las reuniones con los miembros de los partidos, se utilizó el término “canibalismo” para referirse a este fenómeno. Esta expresión

⁶ Misión Electoral Especial. Propuestas Reforma Político Electoral. P. 242. Abril de 2017 <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/04/Libro-Reforma-completo-2017-1-1.pdf>

⁷ *Ibid.* P. 65.

no puede ser más dicente. Además, la excesiva personalización de la política tiende a resultar en fenómenos nocivos tales como el clientelismo y la corrupción. La tradición clientelista en el país se apoya, en gran medida, en la relación personal que construyen los políticos individuales con un grupo de votantes concentrado en una zona particular (su “clientela”). Por otro lado, el alto costo de las campañas incentiva la búsqueda de recursos que, luego, deben ser pagados con asignación fraudulenta de contratos, subsidios y otro tipo de dádivas que atentan contra intereses públicos colectivos.”⁸

El tema también repercute en la elección de nuevos y nuevas candidatas, pues las listas abiertas por lo general no resultan ser paritarias, a diferencia de las listas cerradas donde hay formas de garantizar que la mitad de las personas electas sean mujeres. Al respecto, dice la Misión:

“La dinámica política dificulta el acceso de nuevos candidatos, particularmente mujeres. Como efecto adicional de los temas que se han discutido, las listas abiertas, el canibalismo al interior de los partidos y los altos costos de las campañas se constituyen en barreras de acceso muy altas para nuevos candidatos. Además, impactan en particular las posibilidades que tienen las mujeres de abrirse espacios en la política y lograr participar de forma efectiva”⁹.

En ese sentido, las listas cerradas se convierten en un mecanismo para enfrentar los personalismos que generan un “canibalismo” dentro de los partidos, para hacer más sencilla la votación de las diversas personas y para asegurar de un modo efectivo que se logre paridad entre las personas electas.

Por lo tanto, la Misión Electoral Especial recomienda abandonar el voto preferente:

“Se recomienda abandonar el uso del voto preferente en las listas y que los partidos presenten listas cerradas y bloqueadas. Tal como se señaló, la utilización del voto preferente –o listas abiertas– atenta contra la organización interna de los partidos. La vida partidista requiere que se den debates al interior de los mismos de forma democrática e incluyente y que se establezcan prácticas que permitan organizar su funcionamiento. Las listas abiertas fomentan la competencia entre los miembros de un partido y trasladan al votante decisiones que deberían tomarse en el seno del partido.

Las listas cerradas y bloqueadas buscan generar una lógica de representación de proyectos colectivos en los que se fomenta la responsabilidad del partido frente a los electores. Para poder competir y diferenciarse unos de otros, las organizaciones políticas tendrán que recurrir a sus propias reputaciones, es decir, deberán desarrollar programas, propuestas y mensajes de amplio alcance que sean atractivos y convincentes para los votantes. Al mismo tiempo, los ciudadanos

tendrán la posibilidad de hacer un mejor control a la capacidad de los partidos de cumplir con las propuestas que hagan en la época de elecciones. Esta dinámica estimularía discusiones importantes al interior de los partidos acerca de las personas que deben ocupar la lista de manera que sean representantes fieles del proyecto político colectivo del partido. Al mismo tiempo, se desencadenarían procesos internos para la selección de los miembros de la lista, que, a su vez, tendrán que esforzarse por realizar una campaña en nombre del partido con la expectativa de maximizar el número de votos que obtienen y, consecuentemente, el número de curules que pueden lograr. (...)

De hecho, uno de los fenómenos que, a juicio de las mismas organizaciones políticas, afecta más la vida interna de los partidos y organizaciones políticas, y la construcción de proyectos partidistas coherentes, es la competencia intrapartidista. En el sistema actual, el uso del voto preferente hace que, para un candidato de la lista de un partido determinado, sus competidores no sean solamente los candidatos de las listas de otro partido sino, principalmente, sus propios copartidarios. Por eso no es excepcional que las demandas de nulidad de la elección de un senador provengan de algún miembro de su propia organización política, que aspira a arrebatarle su curul en los estrados judiciales.

Por el contrario, las listas cerradas y bloqueadas fomentan la cohesión partidista en la medida en que eliminan esta competencia entre miembros de la misma organización política. Los candidatos que un partido postule en su lista al Senado tendrán el claro incentivo de trabajar conjuntamente en la campaña, por cuanto de su esfuerzo colectivo en obtener la mayor cantidad de votos, para la lista del partido, depende la cantidad de senadores electos por dicho partido.

Un efecto adicional, que no es menor, es que el uso de listas cerradas y bloqueadas reduce dramáticamente el costo de las campañas al Senado. Como ya se indicó, con el sistema de voto preferente que opera actualmente cada miembro de una lista debe emprender y buscar la financiación de su propia campaña. Eso significa que, para cada partido u organización política que aspire al Senado, se pueden desplegar hasta cien campañas distintas, sin mayor coordinación y, más bien, en una franca competencia entre ellas. En muchos casos, el candidato que más dinero logre recaudar, legal o ilegalmente, es quien obtiene la ventaja sobre sus copartidarios y tiene la mayor probabilidad de salir electo.

Para la autoridad electoral, controlar que el desarrollo y, en particular, la financiación de hasta cien campañas individuales por partido se desarrollen de acuerdo con las normas consagradas en la Constitución y en la ley es una tarea prácticamente imposible, lo cual constituye un riesgo enorme que facilita el ingreso de dineros de procedencia ilegítima o ilegal a las campañas. La adopción de las listas cerradas, en cambio, fomenta en gran medida la efectividad de los controles que puede

⁸ *Ibid.* P. 66.

⁹ *Ibid.* P. 69.

ejercer la autoridad electoral sobre la financiación de dichas campañas. En suma, una medida fundamental para reducir los costos de campaña, controlar la financiación ilegal de las elecciones y, en consecuencia, mitigar el efecto del dinero en la política, es el abandono del voto preferente y la adopción de las listas cerradas y bloqueadas.

Finalmente, la lista cerrada, combinada con un mandato de posición entre hombres y mujeres –la llamada “lista cremallera”– aumenta las posibilidades de que más mujeres sean elegidas, ampliando así la representatividad y la inclusión democrática.

Por otra parte, es importante que se mantenga la lista única por partido. Esta fue la corrección que introdujo la Reforma Política de 2003 para acabar de forma definitiva con la llamada “operación avispa”. La exagerada fragmentación de los partidos colombianos tiene explicación en la utilización de múltiples listas de partidos. Sin duda, la restricción a listas únicas fue el elemento de dicha reforma que con mayor fuerza produjo la reducción de la atomización partidista. Vale la pena recordar que antes de 2003 las listas ya eran cerradas y bloqueadas, pero la posibilidad de presentar más de una lista por partido condujo a una situación caótica. Es imperativo no cometer el mismo error”¹⁰.

Esas resultan ser las problemáticas que se pretenden resolver con el establecimiento de listas cerradas.

Renovación política y límites a reelección en cargos de elección popular

Este tema no se encuentra contemplado en el informe de la Misión Electoral Especial. Sin embargo, este tema es importante ya que justamente una reforma política debe garantizar que personas en cargos de elección popular no se “atornillen” en sus puestos. Este punto no es un asunto nuevo. Justamente fue uno de los puntos de la consulta anticorrupción de 2018. En dicha consulta, se incluyó la pregunta 7 bajo estos términos:

No más atornillados en el poder: máximo 3 períodos en corporaciones públicas

Aprueba usted establecer un límite de máximo tres períodos para ser elegido y ejercer en una misma corporación de elección popular como el Senado de la República, la Cámara de Representantes, las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y las Juntas Administradoras Locales?

Sobre este punto, el Instituto Internacional de Estudios Anticorrupción decía lo siguiente:

“El límite propuesto puede contribuir a refrescar la democracia, abrir el camino a nuevos liderazgos, y ayudar a dinamizar la política en las regiones, las cuales, en muchos casos están controladas por casas y caciques eternos, que hacen que la política sea un “juego cerrado” e impenetrable. Países como México y Costa Rica ya han prohibido la reelección

inmediata de congresistas, sin prohibir un número total de periodos. Así, en esos países una persona puede ser congresistas las veces que quiera, pero no sucesivamente.

De ese modo, además de ser una conveniente, el establecimiento de un máximo de periodos para quienes sean parte de una misma corporación, es una medida novedosa que convertiría a Colombia en un referente en la región”¹¹.

En la exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo número 074 de 2018 que fue archivado en la Cámara de Representantes, se decía lo siguiente:

“La limitación a la reelección indefinida de los miembros que conforman los cuerpos colegiados, como el Senado, la Cámara de Representantes, las asambleas departamentales, los concejos municipales y las juntas administradoras locales, resultaría conveniente, en la medida que dinamizaría la rotación y alternancia en el poder y permitiría dar mayores oportunidades a aquellos interesados en participar en la democracia colombiana de manera activa, fortaleciendo la aplicación del artículo 40 constitucional, uno de cuyos pilares es la participación democrática y el derecho a elegir y ser elegido, principio que permite que más y nuevas personas participen en la democracia, al impulsar la rotación en los cargos de elección popular y la renovación en las corporaciones públicas.

Por otro lado, es importante aclarar que en un sistema democrático cualquier limitación al derecho fundamental a la participación política -derecho a elegir y ser elegido- debe derivar de un cuidadoso análisis de la situación, que lleve a concluir que son mayores los beneficios que los perjuicios que se generan”¹².

En ese sentido, es una problemática a los ojos de la ciudadanía que existan tantas personas que, en el ámbito político que se sigan eligiendo en tantos periodos consecutivos, se ha buscado incluir este punto para ser evaluado.

Democratización interna de los partidos políticos

La democratización interna de los partidos políticos más que una lucha es una necesidad de los tiempos. Los partidos políticos originalmente son un canal de intermediación entre la ciudadanía y el Estado, pero actualmente por distintos factores tienen una pérdida de credibilidad y confianza por la ciudadanía. De acuerdo a la Misión Electoral Especial, esto puede estar circunscrito a lo que se ha denominado “Crisis de representación democrática”.

Para la Misión Electoral, los procesos de democracia interna y la apertura de espacios de participación en la toma de decisiones internas

¹¹ Instituto Internacional de Estudios Anticorrupción. Consideraciones sobre la Consulta Anticorrupción. P. 19. 15 de abril de 2018. <https://estudiosanticorrupcion.org/wp-content/uploads/2020/04/Consulta-Anticorrupcion.pdf>

¹² Proyecto de Acto Legislativo número 074 de 2018.

¹⁰ *Ibid.* P. 71-74.

para su militancia y el electorado, puede constituir un mecanismo apropiado para superar la falta de credibilidad. Dice la Misión:

“La democracia interna puede ser entendida como una serie de condiciones que permiten a los militantes y/o al electorado en general, tomar parte en las decisiones internas de las organizaciones políticas, siendo entonces deseable su aplicación.

El reconocido académico español Manuel Alcántara identifica dos dimensiones de la democracia interna de los partidos, a saber: la forma en que los partidos eligen a sus autoridades y seleccionan a sus candidatos. Aspectos relacionados con la naturaleza pública del partido que implica la intervención por parte del Estado y con el proceso interno de cada una de las colectividades.

En este mismo sentido, trabajos como el de Freidenberg tienen en cuenta aspectos como el quién y el cómo se da el proceso. Para responder estas cuestiones las elecciones abiertas, con participación de los ciudadanos; las elecciones cerradas, con la participación de sus miembros; y las elecciones en las que participan solo los cargos directivos del partido, se convierten en variables que determinan el grado de democracia interna de los partidos, relacionadas también con el grado de descentralización del partido. En resumen, la democracia interna se expresa en la forma de elección y el grado de descentralización del partido en el proceso de selección de candidatos.

Algunos autores llaman la atención sobre otras dimensiones de la democracia interna al estudiar otras variables adicionales. En primer lugar, los controles y procedimientos legales que existen al interior del partido para que sus dirigentes no actúen de manera autoritaria. Esto desde un plano netamente jurídico, ya que estudia los mecanismos que prevén y regulan al mismo tiempo la dinámica interna del partido, estos mecanismos son los llamados controles de constitucionalidad que se encuentran con el único fin de defender los derechos de sus miembros (Fernández, 2002).

En segundo lugar, una reconocida por los autores como constitutiva de la democracia interna, la participación de sectores minoritarios en los procesos de toma de decisiones al interior del partido 125, así como también en su dirigencia interna (Fernández 2002). También los procesos de *accountability* de los dirigentes del partido hacia sus bases, relacionado estrechamente con los procesos de rendición de cuentas sobre la financiación de campañas electorales. Lo anterior tiene la intención de propender por el fortalecimiento interno de las organizaciones partidistas frente a su militancia, sus electores y la comunidad en general, en términos de transparencia de sus procesos internos y de rendición de cuentas al interior y exterior del partido.

De esta forma, la democracia interna tiene como principio garantizar la participación de los miembros y la competencia y controversia entre distintos sectores que componen las organizaciones

partidistas”¹³.

Bajo ese panorama, promover los procesos de democracia interna en los movimientos políticos ha sido un tema recurrente dentro de la legislación colombiana. Ejemplos de eso son las Reformas dadas por la Ley 130 de 1994, la Ley 616 del 2000, la reforma política del año 2003, la Ley 974 de 2005, la Reforma Política de 2009, la Ley 1475 de 2011 y la Ley 1712 de 2014. Dice la Misión en su propuesta:

“Como se notó en la discusión teórica sobre la democracia interna de los partidos políticos, se identifican una gran cantidad de atributos asociados a ella, los cuales se pueden agrupar en cinco grandes dimensiones que aglutinan los elementos trabajados por los diferentes autores: (i) El establecimiento de procesos y mecanismos plurales para selección de candidatos a cargos de elección popular y (ii) para la selección de dirigentes y autoridades de los partidos; (iii) la inclusión de grupos subrepresentados como las mujeres y los jóvenes; (iv) la definición de un régimen para afiliados que contenga sus deberes y derechos y (v) el establecimiento de criterios mínimos y de estrategias para la rendición de cuentas.

De acuerdo con la experiencia del comportamiento de los partidos en años anteriores, con lo establecido en el acuerdo de paz entre el Gobierno nacional y las FARC, y con las recomendaciones para mejorar la calidad de las organizaciones partidistas, se hace necesario plantear una reforma que ahonde en algunos aspectos de la democracia interna, así como en mayor control por parte de la organización electoral a los partidos políticos.

Estas propuestas se hacen necesarias y complementan también la planteada en el marco de la reforma al sistema electoral por la Misión de Electoral Especial MEE sobre el establecimiento de listas cerradas para la elección de corporaciones públicas como el Senado, la Cámara de Representantes, las Asambleas y los Concejos. En esta propuesta se plantean también otras condiciones básicas que los partidos deben cumplir con el fin de fortalecer la institucionalización de las organizaciones partidistas, de promover la transparencia y la rendición de cuentas periódica e integral (no solo financiera).

Vale la pena aclarar que esta propuesta de regulación no busca controlar los partidos políticos en detrimento de su autonomía organizacional, sí, en cambio, establecer los principios sobre los cuales se deben regir las colectividades a la hora de tomar decisiones para el trámite de sus controversias y acción colectiva, teniendo en cuenta e incluyendo de manera efectiva: (i) la participación y representatividad de los distintos grupos poblacionales de la organización, (ii) de

¹³ Misión Electoral Especial. Propuestas Reforma Política Electoral. P. 208-210. Abril de 2017 <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/04/Libro-Reformra-completo-2017-1-1.pdf>

los diferentes niveles territoriales donde tienen representación e influencia y (iii). de las distintas tendencias políticas que se encuentran en su interior”¹⁴.

A pesar de que esto es así, como se pasará a ver en la siguiente sección, la democratización interna ha sido dejada más como una opción que como un imperativo que deben cumplir todos los movimientos políticos. Por este motivo es que, si bien se considera que la reforma que propone la Misión es de orden legal, antes se necesita una reforma constitucional para entender por qué la democratización de los partidos no es opcional, sino obligatoria, y por qué se debe implementar de una forma inmediata y no progresiva con términos.

Deuda con la juventud

La situación de la participación política de los jóvenes ha sido uno de los problemas que se deben abordar en una reforma política. Al respecto, la Misión Electoral Especial identifica a la juventud como un grupo poblacional excluido de las decisiones políticas del país, tanto al interior de los partidos políticos, como al exterior. La misión sostiene que el sistema electoral debe ser reformado con efectos de lograr mejorar la representación política y su calidad en términos de grupos poblacionales, como los jóvenes.

La propuesta de la Misión Electoral se preocupa en diversos temas que pueden ser abordados en normas de rango legal como la financiación de las campañas, la forma en que se seleccionan candidatos o en la vinculación de los jóvenes en la toma de decisiones de los movimientos políticos. Sin embargo, dentro de esta deuda con la juventud también debe plantearse la revisión de las edades para poder ser Senador y Representante a la Cámara.

Al respecto, hay que recordar que desde el año 2013 se han radicado 9 reformas constitucionales con el mismo objetivo. Estos proyectos radicados han sido archivados por tránsito de legislatura en donde no se han debatido por diferentes cuestiones. Llama la atención la exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo número 098 de 2022 donde explica la problemática de una forma muy completa:

“Si consideramos que los jóvenes tienen la obligación de prestar el servicio militar obligatorio pueden adquirir responsabilidades tales como conformar familias y representan una parte importante de la fuerza de trabajo que aporta económicamente al país, es claro que deben tener el derecho de elegir sus líderes y de presentarse a elecciones.

Las disposiciones constitucionales en discusión mantienen la paradoja en la que se es jurídicamente capaz para suscribir todo tipo de contratos, pagar impuestos y ser juzgado por delitos desde que se obtiene la mayoría de edad, pero no se puede ser Congresista, Alcalde Mayor de Bogotá ni Presidente.

Ello separa injusta e inconvenientemente la calidad de los electos para estos cargos de elección popular con la de un sector muy significativo de la población.

Limitar la participación en estas instancias de representación política a ciudadanos colombianos acorde con la Constitución va en contravía de los principios que inspiran la misma y constituye una barrera para el ejercicio de la ciudadanía plena, limitando el ejercicio de los derechos constitucionales por una disposición sin mayor justificación y que reproduce una institución que en la historia constitucional de Colombia ha tenido diferentes expresiones”¹⁵.

En este sentido, se considera que tocar este tema también puede ser algo ideal para empezar a solventar la enorme deuda que, desde el poder político se tiene en el país con la juventud.

3. Justificación del Proyecto de Acto Legislativo

Para tocar los puntos que la Misión Electoral problematizó en su informe, se pone a consideración un acto legislativo que tiene como propósito una reforma política que necesita el país desde hace años y cuya necesidad se evidenció desde la firma del Acuerdo Final de Paz en 2016. Para lograr este fin, y partiendo de la premisa de que se quiere volver a las propuestas originales de la Misión Electoral Especial, así como traer otras con el fin de alistar las reformas legales que también propone la Misión, se ha construido un Acto Legislativo con los siguientes puntos:

1. Libertad Política: inclusión de un párrafo transitorio al artículo 107 de la Constitución Política con el objetivo de que los miembros de los cuerpos colegiados de elección popular puedan inscribirse a un partido distinto al que los avaló, sin renunciar a la curul o incurrir en doble militancia.

La adopción de esta regla transitoria corresponde por, al menos dos motivos: (i) porque en la adopción de una reforma política en donde se quieren tocar aspectos relacionados a los partidos políticos es necesaria una regla que, transitoriamente, permita a los miembros de cuerpos colegiados de elección popular poder inscribirse a un partido diferente al que los avaló sin que se renuncie a la curul o incurran en doble militancia. Lo anterior no es nuevo en nuestra historia republicana. La honorable Corte Constitucional declaró exequible una disposición exactamente igual que estaba presente en el Acto Legislativo número 1° de 2009 al considerar que la norma, lejos de sustituir la Constitución o permitir la doble militancia y el transfuguismo, estaba dentro de los objetivos de una reforma política compleja. Dijo la Corte en la Sentencia C-303 de 2010 que después reiteró en la Sentencia C-569 de 2010:

“En el asunto objeto de análisis, no puede perderse de vista que el párrafo transitorio es

¹⁴ *Ibid.* P. 216.

¹⁵ Proyecto de Acto Legislativo número 098 de 2022.

apenas un componente de una reforma política de amplio espectro, que estableció distintas reglas constitucionales unívocamente dirigidas a fortalecer la democracia participativa a través del aumento de los estándares de la disciplina de partidos y movimientos políticos, aunada a la fijación de responsabilidades y sanciones a estas agremiaciones cuando permitan la interferencia de grupos armados ilegales y el narcotráfico. Esta reforma establece, como se ha señalado insistentemente, requisitos más estrictos para los miembros de las corporaciones públicas, entre ellos, mayores exigencias y sanciones en lo que se refiere al transfuguismo y la doble militancia.

Por lo tanto, **no es acertado sostener que la norma demandada sustituya la Constitución, puesto que se limita a prever una regla transitoria inmersa en una reforma constitucional amplia, que está dirigida precisamente al fortalecimiento de los principios y valores constitucionales que la demandante considera afectados.** Incluso, la Sala advierte que la norma acusada, según sus particulares condiciones, puede válidamente comprenderse como un mecanismo para salvaguardar derechos constitucionales relevantes, como el derecho a elegir y ser elegido (art. 40.1 C. P.), al igual que el encauzamiento institucional de la garantía al derecho de conformar, pertenecer y retirarse de partidos o movimientos políticos (art. 107 C. P.). Ello, en tanto posibilita que los congresistas que decidiesen cambiar de partido y movimiento político no terminaran afectados retroactivamente por el nuevo régimen que, se insiste, establece condiciones más estrictas para esta opción.

Para la Corte, es imprescindible interpretar la norma acusada en su verdadero sentido, el cual no está dirigido a avalar el transfuguismo político y la doble militancia *in genere*, sino que se circunscribe a facilitar la transición entre regímenes constitucionales bajo el cumplimiento de precisas condiciones identificadas en fundamento jurídico de este fallo. Esas especiales características permiten inferir, *contrario sensu*, que toda forma de doble militancia y transfuguismo que se manifieste por fuera de tales condiciones excepcionales, recibirá el reproche jurídico vigorosamente alentado por la Reforma Política de 2009 y, en consecuencia, será pasible de las sanciones previstas por la Constitución y la ley para tal efecto.

Empero, la Corte considera imprescindible señalar que lo decidido en esta sentencia, se restringe al ámbito de competencia de este Tribunal para efectuar el juicio de sustitución y las implicaciones, en todo caso limitadas, que la norma acusada tiene para la democracia constitucional. Por tanto, lo expresado en esta sentencia no puede comprenderse, de ninguna manera como un aval de conductas profundamente nocivas para la estabilidad institucional y la representación democrática, como la doble militancia, la indisciplina de bancadas y el

transfuguismo político”¹⁶. (Subrayados fuera del texto).

En esta ocasión, tampoco se pretende avalar el transfuguismo político y la doble militancia, sino facilitar la transición entre regímenes constitucionales debido al contenido de la Reforma Política que se trae al Congreso de la República.

(ii) A su vez, hay que tenerse en cuenta que en la legislatura pasada también se presentó el Proyecto de Acto Legislativo número 394 de 2024 Cámara, en donde si bien no se traía a consideración ninguna reforma política, se traía en cambio una situación que justificaba que diferentes parlamentarios pudieran cambiar de movimiento o partido político sin que se vulneraran las reglas de la doble militancia. En la ponencia mayoritaria para segundo debate del mencionado proyecto, se encuentra la siguiente argumentación:

“De igual manera, la realidad actual de nuestro sistema de partidos dificulta otro escenario de gestión pública que debería brillar por su fluidez. Fundamentalmente, la eficiencia del trámite legislativo se basa en la facilidad de identificar las posiciones argumentativas representadas en los actores parlamentarios. La deliberación congresional, que pasa por la adopción franca de posturas y la designación concertada de voceros, corre el riesgo de dispersarse, dada la compartimentación del tiempo que implica el alto número de partidos vinculados. De igual modo, la necesaria interrelación entre la rama legislativa y la rama ejecutiva, en lo tocante al ejercicio permanente de la función de control político, se complejiza en demasía en escenarios de multiplicidad de partidos, haciendo inabarcable o ineficiente la discusión necesaria entre ramas del poder, uno de los factores que determina en gran medida el desempeño del aparato estatal.

Un ejemplo claro de las anteriores consideraciones radica en que, en el escenario político actual, considerado a la luz de los procesos electorales de 2022 y 2023, se evidenció una necesidad urgente de reorganización programática de los partidos políticos, particularmente por el uso, casi generalizado, de la figura de las coaliciones. Partidos que, ya por su historia o por la formulación de sus programas, podrían considerarse esencialmente antagónicos o difícilmente convergentes, al igual que partidos cuya naturaleza, programa y origen son casi indistinguibles, presentaron propuestas y candidaturas conjuntas en el ámbito nacional y territorial, muchas de ellas con resultados positivos. Esta circunstancia particular, que por disposición constitucional solo se permite una vez, no permite que proyectos políticos contruidos para hacer frente a la situación actual del país, tengan vocación de permanencia o puedan redundar en la construcción

¹⁶ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-303 de 2010. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. Reiterado en Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-569 de 2010. Magistrado Ponente: Juan Carlos Henao Pérez.

de partidos cada vez más sólidos o abarcentes, puesto que al superar el margen de votación establecido en el artículo 262 superior (15% en la respectiva circunscripción), las coaliciones tendrían una vigencia limitada en extremo, constituyendo una carga injustificada para aquellos actores políticos que vieron en la unión una posibilidad de interpretar el sentimiento ciudadano y encontraron eco en el electorado.

Este proyecto pretende la materialización del principio democrático, estableciendo un marco temporal de reorganización de los actores políticos democráticamente elegidos, especialmente cuando mediante la suscripción de acuerdos de coalición, en uso de su libertad política, la ciudadanía los ha investido del apoyo popular. En esta medida, la participación de los corporados en colectividades democráticas, partidos o movimientos políticos, obedecerá fundamentalmente a criterios programáticos y la búsqueda del bien común determinado por su perspectiva particular. Con ello, la libertad política, entendida como la conjunción real entre la voluntad popular y los intereses genuinos de los actores políticos, permite superar la fragmentación del espectro ideológico, a la que obliga el cumplimiento de la actual disposición constitucional.

Buscando inscribirse en este debate académico, político y filosófico, este proyecto pretende encontrar un punto medio, un espacio transitorio de distensión política, que permita la reorganización de los actores políticos en función de sus representados, identificando dentro de un panorama de múltiples opciones, aquella en la cual consideren que sus posturas, valores, intereses, convicciones y sentimientos, encuentran un escenario lógico y natural de potenciación, sin vulnerar la voluntad de sus electores, ni tampoco sacrificar las convicciones propias¹⁷.

En tanto la problemática que buscaba resolver ese proyecto de acto legislativo de autoría de todas las bancadas y que fue archivado por términos no desapareció y en tanto una disposición de esta naturaleza es necesaria para darle contenido a la reforma política que se está presentando, se trae nuevamente a consideración.

2. Democratización interna de los partidos y cambio de reglas en los partidos y movimientos políticos: modificación al artículo 108 de la Constitución Política con el fin de volver obligatorios los procesos de democracia interna en los movimientos políticos y con el fin de cambiar las reglas para postular listas y candidatos.

Como se expuso anteriormente, los procesos de democratización interna no son un capricho, sino más bien una necesidad de los tiempos para acercar los movimientos políticos a la ciudadanía. Aunque la Misión Electoral Especial propone una reforma legal en este punto, hay que tener en cuenta que la

redacción del artículo 108 de la Constitución Política también se puede hacer más claro que los procesos dentro de un partido deben ser democráticos. Al respecto, hay que tener en cuenta que, en este artículo se prevén dos escenarios mediante los cuales los partidos toman decisiones colectivamente:

1. La obligación de que se celebren convenciones durante 2 años que posibiliten a los miembros influir en la toma de decisiones.
2. La posibilidad de adoptar como bancadas las decisiones tomadas de manera democrática por los partidos políticos.

Sin embargo, ni en la inscripción de candidatos ni en la regulación de los estatutos o el régimen disciplinario interno, se prevén mecanismos para poder tomar decisiones democráticamente de manera interna, a pesar del marco legal existente. En este sentido, ante la falta de una regulación que permita establecer como obligación y no como potestad la obligación de tomar esta clase de decisiones, se propone ampliar el artículo 109 con el objetivo de que quede claro que la democratización interna de los partidos es una obligación.

La modificación a este artículo también prevé otros elementos con el objetivo de cambiar las reglas en relación a los porcentajes de la personería política de los partidos. La necesidad de aclarar estas reglas, además de lo mencionado por la Misión Electoral Especial, también responde al cruce de interpretaciones en que está el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral y la Corte Constitucional frente al cual se ha dado una proliferación y temprano fin de los partidos políticos.

La Corte Constitucional por medio de las Sentencia SU-257 de 2021 y SU-316 de 2021 reconoció personería jurídica a los partidos políticos Nuevo Liberalismo y Colombia Humana haciendo una interpretación garantista de los derechos políticos de los miembros de esos movimientos. A raíz de la regla de decisión que operó en esas providencias, el CNE aprobó la personería jurídica de, entre otros, los siguientes movimientos y partidos políticos:

- En Marcha
- Fuerza Ciudadana
- Soy Porque Somos
- Creemos
- Todos Somos Colombia
- Liga de Gobernantes Anticorrupción
- Nueva Fuerza Democrática
- Gente en Movimiento
- La Fuerza de la Paz
- Dignidad
- Partido Comunista Colombiano
- Poder Popular
- Independientes
- Esperanza, Paz y Libertad

¹⁷ Proyecto de Acto Legislativo número 394 de 2024.

- Salvación Nacional

Recientemente, el Consejo de Estado ha anulado la personería jurídica de los siguientes movimientos y partidos políticos:

- Independientes
- Fuerza Ciudadana
- En Marcha
- Creemos
- Todos Somos Colombia

Hay motivos para creer que ese cruce de decisiones va a continuar y que, mientras el Consejo Nacional Electoral va a seguir dando personerías jurídicas, el Consejo de Estado va a seguir anulándolas. Debido a que esto genera inseguridad jurídica, se propone modificar las reglas sobre personería jurídica de la siguiente manera:

1. Se reconocerá personería jurídica, como movimiento político, a aquellas organizaciones políticas que demuestren tener una base de afiliados compuesta por al menos el 0.2% del censo electoral nacional. Los movimientos políticos solo tendrán derecho a postulación de listas y candidatos de conformidad con las siguientes reglas:
 - (a) En las elecciones en circunscripciones territoriales, siempre que hayan demostrado un número mínimo de afiliados del 1% del respectivo censo electoral.
 - (b) En las elecciones de carácter nacional, siempre que hayan demostrado que cuentan con una base de afiliados que residen en, al menos, un número de circunscripciones territoriales cuyos censos electorales sumados superen el 50% del censo electoral nacional.
2. Se reconocerá la condición como partido político, a aquellas organizaciones políticas 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.

También se pretende enunciar los derechos de los partidos, así como algunos deberes como llevar el registro de afiliados. Las medidas enunciadas buscan ser un mecanismo mediante el cual se pueda resolver problemáticas relacionadas a (i) la falta de democratización interna de los movimientos políticos, (ii) la proliferación de partidos políticos y el “choque de trenes” en que se encuentran el Consejo Nacional Electoral, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional. Esta propuesta buscará ser el inicio de reglas de interpretación menos contradictorias y más armónicas.

3. **Financiamiento exclusivamente estatal: modificación al artículo 109 de la Constitución Política con el propósito de que los partidos y movimientos políticos sean financiados exclusivamente con recursos estatales.**

Una vez conocido el cuestionamiento existente de la Misión Electoral Especial sobre el régimen

legal y constitucional sobre el financiamiento de las campañas electorales, en este Proyecto de Acto Legislativo se propone cambiar radicalmente las reglas sobre este tema. En este sentido, se pretende modificar la financiación de las campañas presidenciales en donde las campañas electorales sean financiadas exclusivamente con recursos estatales mediante (i) anticipos y (ii) reposición de gastos.

En ese sentido, la distribución de anticipos se pretende hacer bajo las siguientes reglas:

(i) El 50% en parte iguales entre todas las organizaciones políticas con candidatos debidamente inscritos.

(ii) Tratándose de elección de una Corporación Pública el 50% se distribuirá así:

(a) un 30% en proporción al número de curules que hayan obtenido en la misma elección en el proceso inmediatamente anterior.

(b) un 10% proporcionalmente al número de personas pertenecientes a pueblos indígenas, negros, afrodescendientes, raizales y palenqueros, o a comunidades campesinas inscritas como candidatas en cada lista. Esto con el objetivo de promocionar la participación de personas de los diferentes pueblos indígenas y NARP.

(c) un 10% proporcionalmente al número de jóvenes inscritos como candidatos en cada lista. Como una parte de la respuesta que, institucionalmente se quiere plantear para fomentar la participación de personas jóvenes en partidos y movimientos políticos.

(iii) Tratándose de elección de Presidente de la República, Gobernador o Alcalde, el 50% se distribuirá en proporción al número de curules obtenidas en el Congreso, Asamblea o Concejo respectivo en la elección inmediatamente anterior.

Se deja a la ley el porcentaje de votación necesario para tener derecho de la financiación, así como el monto de los gastos que partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o candidatos puedan hacer en las campañas electorales y la cuantía máxima de las contribuciones privadas. Con esto se busca separar la financiación de las campañas políticas de la financiación de los partidos y movimientos políticos. Pues se aclara que, únicamente se toca lo atinente a la primera, sin que se modifique la reglamentación sobre la segunda.

En consecuencia, también se modifica el último inciso del artículo 262 de la Constitución Política. Por lo tanto, se aclara que a la ley también le corresponde la regulación de la financiación exclusivamente estatal de las campañas.

Debe dejarse claro que el objetivo de la reforma a la financiación de las campañas busca los siguientes objetivos:

- I. Evitar la captura corporativa del Estado.
- II. Contrarrestar la posibilidad de que dineros ilegales entren a las campañas políticas.
- III. Superar la inequidad en el acceso de créditos con el sector financiero y las donaciones

que luego se convierten en contribuciones políticas.

- IV. Generar un régimen más democrático de tal forma que se promueva (i) la igualdad de los ciudadanos, (ii) la libertad de los electores y (iii) la autonomía de los elegidos.

Al respecto, hay que tener en cuenta que, como se enunció en líneas anteriores, la financiación privada de campañas justamente tiene la potencialidad de erosionar la democracia y que unas reglas más transparentes buscan que prime el debate democrático sobre los intereses de personas y sectores financiadores.

4. Voto obligatorio: modificación al artículo 258 de la Constitución Política con el propósito de establecer el voto obligatorio, garantizando la objeción de conciencia a los ciudadanos que libre y legítimamente así lo manifiesten.

Como ya se explicó, en Colombia existe una problemática asociada al abstencionismo muy profundo y que tiene múltiples causas. Sin analizar elecciones extraordinarias de carácter nacional o territorial, se ha encontrado que en las elecciones ordinarias existe una participación de más o menos la mitad del electorado. Esto tiene al menos dos consecuencias: la primera es que la legitimidad democrática de las personas electas podría ser mayor, mientras que la segunda es que más de la mitad del electorado no está participando en el juego democrático, aunque está sufriendo sus consecuencias.

La medida propuesta en el Acto Legislativo entonces pretende que (i) las personas electas tengan una legitimidad mayor y (ii) va dirigida especialmente a esa población que no puede votar. En ese sentido, como ya lo expresó la Misión Especial Electoral, el voto obligatorio tiene una relación virtuosa con la democracia en tanto con el voto, la ciudadanía ayuda a legitimar el sistema política, controla a quienes ocupan cargos de elección popular y amplía la participación electoral.

Por lo tanto, se pretende instaurar el voto obligatorio por medio de una modificación al artículo 258 de la Constitución Política. Sin embargo, el enfoque que se pretende abarcar es diferente. Quien debe garantizar que el voto sea obligatorio es el propio Estado, no la ciudadanía. Por ese motivo, se pretenden incluir dos medidas para garantizar que le sea exigible:

- I. La garantía de la objeción de conciencia por medio de un trámite adelantado por la Registraduría General del Estado Civil para aquella parte de la ciudadanía que no desee votar por sus razones personales.
- II. La garantía de no imponer sanciones o consecuencias negativas de ningún tipo para la ciudadanía que por fuerza mayor no pueda ejercer el voto.

Estas medidas se complementarán con aquellas contenidas en otras disposiciones legales (como la garantía de transporte) y que hacen que el Estado sea

responsable de garantizar que la ciudadanía pueda ejercer su derecho al sufragio. Por estos motivos, y previendo que el voto obligatorio puede ser una herramienta para combatir el ausentismo, sin que en todo caso se pueda reemplazar la libertad que tiene la ciudadanía para abstenerse de votar alguna iniciativa, se propone en el presente acto legislativo la modificación del artículo 258 constitucional.

5. Listas cerradas y paritarias, y modificación de reglas para coaliciones: modificación al artículo 262 de la Constitución Política con el fin de establecer listas cerradas, paritarias y cremalleras, así como la creación de consultas primarias tres meses antes de las elecciones para definir el orden de las candidaturas.

El objetivo de volver obligatorio para los partidos y movimientos políticos el establecimiento de listas cerradas, paritarias y cremalleras, así como la creación de consultas primarias tres meses antes de las elecciones para definir el orden de las candidaturas tiene varios objetivos, como se pasa a detallar:

- I. Lograr mayor unidad programática en los diversos movimientos políticos, para evitar la indisciplina de bancadas y el personalismo.
- II. Materializar la paridad con las mujeres, de un modo que garantice que al menos la mitad de ellas van a poder ser elegidas.
- III. Generar un mecanismo de participación democrática para vincular a la ciudadanía que se sienta afín a un movimiento político, a la toma de decisiones del mismo.
- IV. Evitar que se tomen decisiones “a dedo”.

En este sentido, el objetivo de las listas cerradas y paritarias, lejos de restringir el ámbito decisional de los movimientos políticos, o debilitarlos, lo que quiere es fortalecerlo, dotándolo de diversos mecanismos para lograr la unidad democrática, dejar de ser percibidos como ajenos a la realidad de sus representados y materializar la paridad.

Como ya se ha visto, las listas cerradas tienen algunos beneficios:

En primer lugar, las listas cerradas permiten a los partidos políticos presentar candidatos de acuerdo a sus plataformas y prioridades, lo que ayuda a garantizar una representación proporcional de las distintas corrientes dentro del partido. Esto genera que se pueda promover la cohesión y disciplina partidaria, lo que puede contribuir a la estabilidad y gobernabilidad.

En segundo lugar, se logra mayor transparencia. Lo anterior, debido a que los partidos políticos deben presentar sus candidatos de manera clara y de forma pública lo cual facilita la rendición de cuentas. De la misma manera, se genera mayor responsabilidad sobre los movimientos políticos, pues las acciones de determinado personaje de un partido ya no se circunscriben únicamente a su fuero personal, sino también dentro de los partidos. Esto puede generar una mejora en la calidad de la democracia.

En tercer lugar, se simplifica el voto. Las listas cerradas simplifican el proceso de votación para los electores, quienes pueden votar por un partido en lugar de individuos, lo que podría aumentar la participación electoral. Esta participación se tiene que analizar desde etapas tempranas del proceso electoral y más concretamente, en la etapa de selección de candidaturas

Siendo así, la modificación al artículo 262 Constitucional busca (i) obligar a las organizaciones políticas que decidan participar en procesos de elección popular la inscripción de candidatos por medio de listas únicas y cerradas, (ii) que la selección de estos candidatos se haga por medio de mecanismos de democracia interna por medio de la realización de elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias para definir el orden de las candidaturas, y (iii) que estas listas se hagan por medio de los principios de paridad, alternancia y universalidad.

6. Límite de periodos en corporaciones públicas: modificación al artículo 126 de la Constitución Política con el propósito de limitar el periodo del Senado de la República, Cámara de Representantes, Asamblea Departamental, Concejo Distrital o Municipal, o Junta Administradora Local a tres periodos consecutivos.

Como ya se mencionó, esta fue una de las banderas de la fallida consulta anticorrupción que obtuvo alrededor de once millones de votos a favor. Esta medida no busca prohibir definitivamente la participación política. Busca que aquellas personas que se hayan desempeñado tres veces en un cargo de elección popular no puedan ser elegidas para el mismo cargo de elección popular.

Esta medida busca recoger la voluntad de las personas que votaron en la consulta anticorrupción por esta medida. La medida va acorde a las restricciones de los derechos políticos, ya que de ninguna manera pretende excluir a sectores de la participación política, sino todo lo contrario. Dado que se busca obtener renovación política, justamente lo que se busca es que el poder y la representación política pase a más personas que puedan ejercerlo.

Lo anterior justamente pretende fortalecer las instituciones sobre las personas, permitiendo que el poder político pueda rotar, como debe ser en un sistema de pesos y contrapesos basado en valores democráticos. En ese sentido, se traen a colación las palabras citadas en el Proyecto de Acto Legislativo número 035 de 2021 con este objeto:

Como bien lo plantea Miguel Andrés Silva Moyano, profesor del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional, el límite a la reelección de congresistas y corporaciones de elección popular contribuye a una mayor renovación de la política. Así, cada colectividad le apunta a la rotación de miembros, lo que los obliga a generar mayor apertura a personas nuevas, consiguiendo que los votos no estén en cabeza de determinados Senadores, Representantes

a la Cámara, Diputados o Concejales. Más allá, Silva Moyano afirma que “aunque en Colombia la práctica de la política en cuerpo ajeno ha sido evidente en algunas ocasiones, no siempre los actores políticos que lo hacen logran endosar la totalidad de sus votos a sus sucesores”. En este sentido, la medida de reforma que impone una limitación a la reelección, supone una alternancia que no es contradictoria con el derecho a la participación política, sino que fomenta la posibilidad de que más ciudadanos, en igualdad de condiciones, puedan acceder a un cargo de representación popular, evitando la concentración y control de las instituciones y funciones del Estado.

En tales términos, se cree que la medida ayudará a fortalecer el sistema democrático.

7. Participación política de los jóvenes: modificación al artículo 177 de la Constitución Política para que los jóvenes a partir de los dieciocho años puedan ser Representantes a la Cámara y modificación al artículo 172 de la Constitución Política para que los jóvenes a partir de los veinticinco años puedan ser Senadores de la República.

Como ya se mencionó anteriormente, se tiene una deuda enorme con la juventud. En el marco de los derechos políticos es una antinomia que, mientras el derecho a votar se habilita a los 18 años, el derecho a ser elegido en la Cámara de Representantes y en el Senado de la República se habilita mucho tiempo después, siendo en el caso de la Cámara de Representantes a los 25 años, mientras que en el Senado es a los 30 años.

Por tal motivo, y como una medida que se tiene que tomar a nivel constitucional antes de plantear las modificaciones a nivel legal para favorecer a la población joven del país, se ha planteado la modificación de los artículos 172 y 177 de la Constitución Política para que las personas puedan ser Representantes a la Cámara desde los 18 años, mientras que puedan ser senadores desde los 25. Como ya se explicó, lo que se busca es la apertura democrática para que más jóvenes puedan ser personas elegidas, sin que existan criterios excluyentes únicamente en razón de su edad.

Este proceso va acorde a la propuesta de la Misión Electoral y debe ser una de las líneas presentes en una reforma política que permita fortalecer la democracia.

8. Entrada en vigencia

Se prevé que, dado que se busca hacer una reforma política estructural, para no generar mayores traumatismos, se necesita realizar una vigencia escalonada. En ese sentido, para no generar dificultades en los Procesos Electorales de 2026 y 2027, se propone que, así el presente acto legislativo entre en vigencia inmediatamente, comience a tener efectos desde el año 2029 para el proceso electoral de 2030. De esta manera, se busca que la institucionalidad, la ciudadanía y los partidos y movimientos políticos se puedan preparar para los cambios que se proponen.

4. Derecho comparado

Financiación de campañas

- México:

La financiación de campañas en México es pública, de acuerdo al artículo 41 de su constitución y a los artículos 49, 50, 53, 54 y 55 de la Ley General de Partidos Políticos. La disposición constitucional es desarrollada bajo los siguientes términos:

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico¹⁸.

Por su parte, la Ley General de Partidos Políticos menciona lo siguiente en los artículos reseñados:

Artículo 49: Conforme a lo señalado en el artículo 41 de la Constitución, corresponde al Instituto la administración de los tiempos del Estado para fines electorales, en los términos previstos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Artículo 50.

Los partidos políticos tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público que se distribuirá de manera equitativa, conforme a lo establecido en el artículo 41, Base II de la Constitución, así como lo dispuesto en las constituciones locales.

El financiamiento público deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento y será destinado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para actividades específicas como entidades de interés público.

...

b) Para gastos de Campaña:

I. En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo federal o local y las dos Cámaras del Congreso de la Unión o la Cámara de alguna entidad federativa, a cada partido político nacional o local, en su caso, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;

II. En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados federal o los Congresos de las entidades federativas, a cada partido político nacional o local, respectivamente, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año, y

III. El financiamiento de campaña será administrado en su totalidad por los

partidos políticos; estableciendo el prorrateo conforme lo previsto en esta ley; teniendo que informarlas a la Comisión de Fiscalización diez días antes del inicio de la campaña electoral, la cual lo hará del conocimiento del Consejo General del Instituto en la siguiente sesión, sin que dichos porcentajes de prorrateo puedan ser modificados.

Artículo 53. Además de lo establecido en el Capítulo que antecede, los partidos políticos podrán recibir financiamiento que no provenga del erario público, con las modalidades siguientes:

- a) Financiamiento por la militancia;
- b) Financiamiento de simpatizantes;
- c) Autofinanciamiento, y
- d) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Artículo 54.

1. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:
 - a) Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas, y los ayuntamientos, salvo en el caso del financiamiento público establecido en la Constitución y esta ley;
 - b) Las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;
 - c) Los organismos autónomos federales, estatales y del Distrito Federal;
 - d) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;
 - e) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
 - f) **Las personas morales,** y
 - g) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.

Artículo 55.

1. Los partidos políticos no podrán recibir aportaciones de personas no identificadas.
2. Las aportaciones en dinero que los simpatizantes realicen a los partidos políticos serán deducibles del Impuesto sobre la Renta, hasta en un monto del veinticinco por ciento.

...

2. **El financiamiento privado se ajustará a los siguientes límites anuales:**

- a) **Para el caso de las aportaciones de militantes, el dos por ciento del financiamiento público otorgado a la totalidad de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y precampañas en el año de que se trate;**
- b) **Para el caso de las aportaciones de**

¹⁸ Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 41.

candidatos, así como de simpatizantes durante los procesos electorales, el diez por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior, para ser utilizadas en las campañas de sus candidatos;

c) Cada partido político, a través del órgano previsto en el artículo 43 inciso c) de esta Ley determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus militantes, así como de las aportaciones voluntarias y personales que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas, y

d) Las aportaciones de simpatizantes tendrán como límite individual anual el 0.5 por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior.

Tipo de Lista

De acuerdo con la CELAG¹⁹, la representación del tipo de listas en América Latina es el siguiente:

celag DATA
Tabla 1
Tipos de sistemas electorales del poder legislativo en la región

	Plurinominales	Uninominales	Mixtos	
			Uninominales y plurinominales	Electos y no electos
			No electos y uninominales	No electos y plurinominales
Cerrada y bloqueada	Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay		Bolivia, Haití, México, Venezuela	Guayana
Cerrada y no bloqueada	Brasil, Chile, Colombia		Panamá, Rep. Dominicana	
Abierta		Cuba	Ecuador	Belice, Jamaica, Trinidad y Tobago

Como se puede evidenciar, el sistema de las listas cerradas y bloqueadas es usado en países como Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú, Surinam y Uruguay, en el caso de contar con sistemas de elección plurinominales como los que existen en Colombia.

En el caso de Bolivia, Haití, México y Venezuela, se adopta un sistema de listas cerradas y bloqueadas con la particularidad de que no se basan en un sistema de elección plurinomial, sino también uninominal. Llama poderosamente la atención el caso mexicano donde existe un 40% de distritos plurinominales donde se utiliza el sistema de lista cerrada bloqueada, mientras que el resto de distritos se entienden uninominales. En otros países como España, Lituania y Noruega también se utilizan las listas cerradas.

Edad para ser congresistas

En relación a la edad para ser congresistas, se ha realizado la siguiente tabla que denota la situación en

algunos países del mundo:

País	Edades para ser parlamentario	
	Cámara Alta/Senado/Parlamento	Cámara Baja/ Cámara de Representantes
México	25	21
Costa Rica		21
Argentina		25
Bolivia		25
Ecuador		18
Perú		25
Uruguay	30	21
Jamaica		21
El Salvador		25
Venezuela		21
Honduras		21
España		18

Voto Obligatorio

De acuerdo con la CELAG²⁰, los sistemas de votación en América Latina se pueden distribuir en 3: i) Países que cuentan con el voto obligatorio con sanciones, ii) países que cuentan con el voto obligatorio sin sanciones, y iii) países que cuentan con voto voluntario. Las cifras de los países en América Latina son las siguientes:

TABLA 1
Regímenes electorales en América Latina (primera vuelta de la última elección presidencial)

PAIS	VOTO OBLIGATORIO	% PARTICIPACIÓN	SANCIÓN	SANCIÓN ECONÓMICA (USD)
ARGENTINA	SI	80,42%	SI	3
BOLIVIA	SI	88,42%	SI	60
BRASIL	SI	79,67%	SI	8
CHILE	NO	47,33%	NO	0
COLOMBIA	NO	54,98%	NO	0
COSTA RICA	SI	56,76%	NO	0
ECUADOR	SI	80,99%	SI	40
EL SALVADOR	NO	51,88%	NO	0
GUATEMALA	NO	62,16%	NO	0
HONDURAS	SI	68,58%	NO	0
MÉXICO	SI	63,42%	NO	0
NICARAGUA	NO	65,23%	NO	0
PANAMÁ	SI	73,01%	NO	0
PARAGUAY	SI	61,40%	NO	0
PERÚ	SI	70,04%	SI	23
URUGUAY	SI	90,13%	SI	12
VENEZUELA	NO	46,07%	NO	0

Fuente y elaboración: CELAG

Esos datos han sido desagregados por la CELAG de la siguiente manera, con la aclaración de que únicamente se analiza la última elección presidencial:

Entre los 17 países latinoamericanos estudiados, encontramos tres tipos de régimen electoral: en seis países no es obligatorio votar, en otros cuatro es obligatorio, pero no existen sanciones y, finalmente, en siete países es obligatorio y hay sanciones por el incumplimiento (tabla 1).

¹⁹ Se puede ver en el siguiente link <https://www.celag.org/reglas-electorales-presidencias-y-legislativas-en-america-latina/>

²⁰ La información se puede consultar en el siguiente link <https://www.celag.org/voto-obligatorio-y-participacion-electoral-en-america-latina/>

Hemos correlacionado la participación electoral en las últimas elecciones presidenciales con el régimen de obligatoriedad –y sancionatorio– de cada país. El gráfico 1 muestra la participación promedio en los últimos procesos electorales de los 17 países según los tres grupos mencionados. Las conclusiones son contundentes:

Cuando no existe sanción, la participación es ligeramente superior en países que es obligatorio (65 % en promedio) respecto a aquellos países en que no es obligatorio el voto (55 %).

En cambio, en aquellos países que es obligatorio y existe sanción la participación alcanzó el 82 % en promedio.

Destaca el caso chileno, que ha vivido la reciente instauración del voto obligatorio con fuertes sanciones económicas para los infractores (190 USD). En este caso la participación escaló del 47 % en las presidenciales (sin obligación) al 85 % en el plebiscito (con obligación y sanción), más de 38 puntos.

En el extremo opuesto señalamos el caso panameño como el único país en el que sin sanciones efectivas administrativas o pecuniarias la participación sistemáticamente escala por encima del 70 % en las elecciones presidenciales.

Como se puede evidenciar, en aquellos países en que el voto sea obligatorio, ya sea que exista o no exista algún tipo de sanción, la participación ciudadana es más alta que en aquellos países donde no existe el voto obligatorio.

5. Conclusión

Se presenta la siguiente propuesta de reforma política con el objetivo de mejorar las reglas democráticas en el país, con medidas que han demostrado funcionar en otros lugares, y como el resultado de un clamor cada vez más generalizado en donde se pide una reforma política con la fuerza necesaria para responder a las necesidades que tiene una sociedad democrática.

En ese sentido, el camino no es otro que remitirse a los documentos que ya están, con el objetivo de presentar una discusión seria, sesuda y sobre todo en la que primen los argumentos para poder mejorar el sistema político. Para eso, se escoge partir del origen de una propuesta que, a pesar de haber sido estudiada y creada a partir del Acuerdo de Paz, fue dejada de lado durante mucho tiempo.

Finalmente, no hay que olvidar que la reforma política no es un capricho, debe salir como parte de un gran Acuerdo Nacional como lo dice la propia Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad en su capítulo de hallazgos y recomendaciones. Dice la Comisión:

3.2. Reforma política

Mediano plazo

16. Al Gobierno nacional, el Congreso de la República, los partidos y movimientos políticos avanzar en una reforma al régimen

político y electoral, que tenga en cuenta las propuestas realizadas por la Misión Especial Electoral creada en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, a través de un discusión amplia y plural para la búsqueda de consensos alrededor de las garantías para un régimen pluralista, democrático y deliberativo, que permita dignificar el ejercicio de la política. Esta debe incluir, cuando menos, medidas para:

- Garantizar la representatividad de la diversidad regional y, en particular, de la ruralidad sobre la base de una revisión y ajuste del sistema de representación en el Congreso de la República.
- Establecer garantías necesarias para la implementación de las Circunscripciones Especiales Transitorias para la paz a partir de una evaluación de los desafíos y lecciones aprendidas en las pasadas elecciones.
- Fortalecer la democracia interna de los partidos a través de procesos inclusivos, participativos y democráticos con garantías de paridad de género, para la elección de candidatos, definición de agenda y directivos.
- Avanzar hacia un sistema de listas cerradas y bloqueadas, con paridad de género (lista cremallera) que reemplace el voto preferente, mediante la entrega de incentivos de recursos adicionales para la organización partidaria o para gastos de campaña a aquellos partidos que decidan cerrar sus listas.
- Fortalecer la regulación de la financiación a los partidos políticos y las campañas, incluyendo la revisión de topes y mayores controles; y avanzar hacia una financiación predominantemente estatal.
- Revisar y fortalecer el régimen de sanción a los partidos y movimientos políticos.
- Garantizar la participación de la ciudadanía en los procesos de inspección, vigilancia y control de los recursos empleados en los procesos electorales.
- Hacer ajustes institucionales para garantizar la independencia y capacidad de autoridades electorales, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral, en lo que se refiere a su eficacia y oportunidad. Es necesario fortalecer su presencia territorial y establecer concursos públicos de mérito para la elección de sus integrantes, entre otras acciones²¹.

No cabe la menor duda de que la reforma

²¹ Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Informe Final. Capítulo Hallazgos y Recomendaciones. P. 812. 28 de junio de 2022. <https://www.comisiondelaverdad.co/sites/default/files/descargables/2022-06/Informe%20Final%20capi%CC%81tulo%20Hallazgos%20y%20recomendaciones.pdf>

política que se propone materializa la mayoría de recomendaciones que hace la Comisión de la Verdad.

6. Competencia del Congreso

Constitucional

“Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes...”

(...)

“**Artículo 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.
3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.
4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias (...)

Legal

Ley 3ª de 1992 “por la cual se expiden normas sobre las comisiones del congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones”

(...)

“...Artículo 2º Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

Comisión Primera.

Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: **reforma constitucional**; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos”. (Subrayado y negrilla por fuera del texto).

Ley 5ª de 1992 “por la cual se expide el reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara

de Representantes”.

“**Artículo 219. Atribución Constituyente.** Las Cámaras Legislativas tienen, como órgano constituyente, las atribuciones de enmendar las disposiciones e instituciones políticas consagradas en el cuerpo normativo constitucional, mediante el procedimiento dispuesto expresamente en la misma Ley Fundamental y reglamentado en la presente ley”.

(...)

“**Artículo 221. Acto Legislativo.** Las normas expedidas por el Congreso que tengan por objeto modificar, reformar, adicionar o derogar los textos constitucionales, se denominan Actos Legislativos, y deberán cumplir el trámite señalado en la Constitución y en este Reglamento.

Artículo 222. Presentación de Proyectos. Los proyectos de acto legislativo podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarios.

Artículo 223. Iniciativa Constituyente. Pueden presentar proyectos de acto legislativo:

1. El Gobierno nacional.
2. Diez (10) miembros del Congreso
3. Un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento (5%) del censo electoral existente en la fecha respectiva.
4. Un veinte (20%) por ciento de los Concejales del país.
5. Un veinte (20%) por ciento de los Diputados del país...”.

7. Conflictos de interés

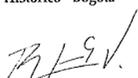
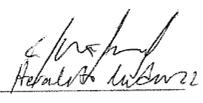
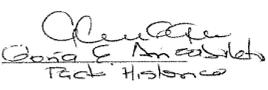
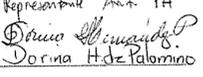
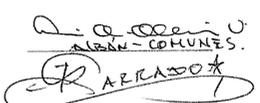
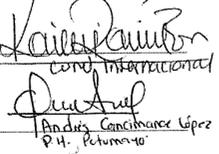
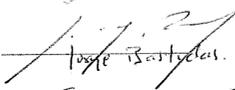
De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, se indicarán las circunstancias o eventos que potencialmente pueden generar un conflicto de interés para los honorables congresistas que discutan y decidan el presente proyecto de acto legislativo. No se constituye un conflicto de interés sobre algún parlamentario, toda vez que la presente reforma busca realizar una reforma política sin que por esta modificación se constituya algún beneficio actual, directo y particular. Como ha señalado la Corte Constitucional, por regla general, sobre los actos legislativos no se constituye algún conflicto de interés. Sobre este asunto, afirmó la honorable Corte en Sentencia C-1040 de 2005:

“La regla general es que no cabe plantear impedimentos o recusaciones por conflicto de intereses con motivo del trámite de una reforma constitucional; estas figuras únicamente son procedentes en casos excepcionales en los que aparezca claramente demostrada la existencia de un interés privado concurrente en cabeza de un miembro del Congreso.

Como por regla general las reformas constitucionales afectan por igual a todos los colombianos, independientemente de su condición o no de parlamentario, es inusual que algún congresista

se encuentre particularmente privilegiado o perjudicado por un acto legislativo, y que, por lo mismo, de él se predique un conflicto de intereses. No se deben confundir, de un lado, los intereses políticos –inevitables en el ámbito parlamentario y sobre todo cuando se trata de reformar la Constitución– los cuales pueden concurrir con los intereses generales, con los denominados intereses meramente privados que, de otro lado, sí están excluidos por la figura del conflicto de intereses –tales como los intereses económicos particulares del congresista o los intereses meramente personales y subjetivos de orden no político–. De admitirse que los intereses políticos a favor o en contra de una reforma constitucional inhiben a los congresistas de participar en su tramitación, muchas normas de la Carta se tornarían irreformables o pétreas, como por ejemplo todas las normas sobre el Congreso de la República, las elecciones, los partidos, la relación entre el gobierno y la oposición y las entidades territoriales”²².

De las y los honorables congresistas,

 ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Cámara Pacto Histórico - Bogotá	 DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico
 PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA Representante a la Cámara Pacto Histórico - Boyacá	 GABRIEL BECERRA YAÑEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 Susana Gómez C. Representante Ant. PH	 María F. Corrales Rep. Pacto Bogotá
 Dorina H. de Palomino Rep. Pacto Bogotá	 Gabriel E. Parrado D. Rep. Cámara - Meta
 Andrés Conchabara López P.H. Putumayo	 Euldasio Silva
 José Bastidas	
 Eder Jarament	

SECRETARÍA GENERAL

El día 3 de septiembre del año 2024

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley Acto Legislativo

No. 277 Con su correspondiente Expositiva de Motivos suscrito Por: HR Alirio Uribe

SECRETARÍA GENERAL

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 296 DE 2024**

por medio del cual se modifican las normas para adelantar negociaciones de paz con Grupos Armados Organizados.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 146 de la Constitución Política, el cual quedará así:

ARTÍCULO 146. En el Congreso pleno, en las Cámaras y en sus comisiones permanentes, las decisiones se tomarán por la mayoría de los votos de los asistentes, salvo que la Constitución exija expresamente una mayoría especial.

La facultad de aprobar el inicio oficial de negociaciones que busquen convenir un tratado o acuerdo de paz con Grupos Armados Organizados por iniciativa del Presidente de la República, se requerirá mayoría absoluta del Congreso pleno que votará una vez se radique la solicitud por el presidente de la República.

La votación que aprobare negociar con Grupos Armados Organizados que han cometido los delitos de homicidio contra persona protegida por el Derecho Internacional Humanitario, Secuestro; Tráfico, Fabricación o Porte de Estupefacientes, Extorsión, delitos que atenten contra la libertad, integridad y formación sexual, o cualquier delito que tenga por víctima a un niño, niña o adolescente será inconstitucional y susceptible de ser demandada ante la Corte Constitucional.

Artículo 2º. Modifíquese numeral 6 del artículo 189 de la Constitución Política, el cual quedará así:

ARTÍCULO 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

²² Corte Constitucional. Sentencia C-1040 de 2005. Magistrada y Magistrados Ponentes: Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández.

6. Proveer a la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del territorio; declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización para repeler una agresión extranjera; y convenir y ratificar los tratados de paz, de todo lo cual dará cuenta inmediata al Congreso.

Cuando se trate de procesos que busquen un convenir un tratado o acuerdo de paz con Grupos Armados Organizados deberá contar, previo a la instalación oficial de las conversaciones con la mayoría de los votos del Congreso Pleno.

Se prohíbe convenir o ratificar acuerdos de paz con Grupos Armados Organizados que hayan cometido los delitos de homicidio contra persona protegida por el Derecho Internacional Humanitario, Secuestro; Tráfico, Fabricación o Porte de Estupefacientes, Extorsión, delitos que atenten contra la libertad, integridad y formación sexual, o cualquier delito que tenga por víctima a un niño, niña o adolescente, inclusive el reclutamiento.

Artículo 3º. Adiciónese un numeral 13 al artículo 241 de la Constitución Política, el cual quedará así:

ARTÍCULO 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

13. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra la autorización del Congreso Pleno al presidente de la República para inicial oficialmente negociaciones que pretendan convenir un tratado o acuerdo de paz con Grupos Armados Organizados solo por el cargo que compruebe que dicho grupo ha incurrido en los delitos de homicidio contra persona protegida por el Derecho Internacional Humanitario, Secuestro; Tráfico, Fabricación o Porte de Estupefacientes, Extorsión, delitos que atenten contra la libertad, integridad y formación sexual, o cualquier delito que tenga por víctima a un niño, niña o adolescente.

Artículo 4º. La presente reforma rige a partir de su publicación.

De los honorables congresistas,



OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR
Representante a la Cámara por Santander



H.R. JOSE JAIME USCATEGUI PASTRANA
REPRESENTANTE A LA CÁMARA -
BOGOTÁ



CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE
Representante Valle del Cauca



EDINSON VLADIMIR OLAYA MANCIPE
Representante a la Cámara.



JHON JAIRO BERRIO LÓPEZ
Representante a la Cámara

HUGO DANILO LOZANO PIMIENTO
Representante a la Cámara por Vaupés



YULIETH ANDREA SÁNCHEZ
Representante a la Cámara



EDUAR ALEXIS TRIANA RINCÓN
Representante a la Cámara Boyacá
Centro Democrático



OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA
Representante A la Cámara
Departamento del Magdalena



HR. YEMCA SUGEIN ACOSTA INFANTE
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico



Esteban Quintero Cardona
Senador de la República



JUAN FELIPE CORZO ÁLVAREZ
Representante a la Cámara
Norte de Santander



HERNÁN DARIÓ CADAVID MÁRQUEZ
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. JUSTIFICACIÓN

La presente iniciativa de reforma constitucional tiene dos objetivos principales enfocados en los procesos que ha adelantado Colombia en materia de acuerdos de paz con Grupos Armados Organizados y que hoy recaen exclusivamente en el presidente de la República y quienes el delegue. Son estos:

1. Evitar que se realicen acuerdos de paz con Grupos que durante su desarrollo como tal hayan incurrido en delitos cuya gravedad es tal que se hace inviable tenerlos como contraparte en una negociación o porque hayan incurrido en faltas graves en el Derecho Internacional Humanitario.
2. Permitir la colaboración armónica y, el sistema de frenos y contrapesos dentro de los procesos de paz. Así las cosas, que el legislativo, como órgano máximo de representación popular tenga la facultad de autorizar los diálogos de paz que quiera iniciar el Presidente de la República una vez se haya surtido la fase exploratoria y que, la rama judicial también tenga facultad de frenar dicho proceso si se tratase de una negociación con un grupo que ha cometido los delitos que hacen prohibitiva la negociación.

De esta manera se integran las tres ramas del poder público en un tema tan delicado y neurálgico como son los acuerdos de paz, en los que históricamente en Colombia se han surtido en cabeza de una sola persona, permitir la deliberación democrática que, además, concede la Constitución cuando se trata, por ejemplo, de la declaración de guerra exterior.

Por otro lado, están los límites racionales a las negociaciones, pues Colombia ha optado por caer en las negociaciones a toda costa sin consideraciones sobre la contra parte y su historial delictivo, pues permite que se gesten nuevos tipos de violencia que

al final no tienen ninguna capacidad de disuasión, pues se permite todo, en todo tiempo. Es así que este proyecto fija límites racionales en cuanto a quienes deben ser excluidos de negociaciones ya que estos delitos están por fuera de lo que permite el Derecho Internacional Humanitario o no tienen ningún tipo de relación con la insurgencia que los enmarca dentro del delito político. Los delitos cuya comisión dejaría excluido de cualquier acuerdo de paz son:

- Homicidio contra persona protegida por el Derecho Internacional Humanitario. Categoría definida por el Convenio de Ginebra de 1949 relativo a la Protección debida a las personas civiles en tiempos de guerra
- Secuestro
- Tráfico, Fabricación o Porte de Estupefacientes
- Extorsión
- Delitos que atenten contra la libertad, integridad y formación sexual
- Cualquier delito que tenga por víctima a un niño, niña o adolescente

II. MARCO NORMATIVO

Tratados Internacionales

El Derecho Internacional Humanitario (DIH) es la rama del derecho que se aplica por las naciones en tiempos de guerra con el objetivo de establecer los límites que deben tener las partes involucradas en los conflictos. El Comité de la Cruz Roja Internacional lo define como:

El derecho internacional humanitario (DIH) es un conjunto de normas que, por razones humanitarias, trata de limitar los efectos de los conflictos armados. Protege a las personas que no participan o que ya no participan en los combates y limita los medios y métodos de hacer la guerra. El DIH suele llamarse también “derecho de la guerra” y “derecho de los conflictos armados”.

El DIH es parte del derecho internacional, que regula las relaciones entre los Estados. Está integrado por acuerdos firmados entre Estados – denominados tratados o convenios–, por el derecho consuetudinario internacional que se compone a su vez de la práctica de los Estados que éstos reconocen como obligatoria, así como por principios generales del derecho.

El DIH se aplica en situaciones de conflicto armado. No determina si un Estado tiene o no tiene derecho a recurrir a la fuerza. Esta cuestión está regulada por una importante parte – pero distinta– del DIH, que figura en la Carta de las Naciones Unidas.

Frente a las normas que lo regulan, Colombia es suscribiente de los 4 convenios de Ginebra y sus protocolos adicionales frente a lo admisible en tiempos de conflicto armado estableciendo como prohibiciones:

- Estén concebidos principalmente para

propagar el terror entre la población civil

- No distingan entre combatientes y civiles (y sus bienes)
- Causen males superfluos o sufrimientos innecesarios
- Causen daños extensos, duraderos y graves al medioambiente natural

Lo anterior se ha expandido a que se ocasionen daños a la población civil, cuerpos religiosos, personal sanitario, los delitos sexuales.

Constitución Política

La Constitución Política también ha establecido límites frente a lo que puede conexas con el delito político por lo que en la práctica no podrían tener beneficios de inmunidad en eventuales juicios aun en el marco de un proceso de paz.

En el Acto Legislativo número 02 de 2019 estableció que:

ART. 150. *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

17. Conceder, por mayoría de los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra cámara y por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos. En caso de que los favorecidos fueren eximidos de la responsabilidad civil respecto de particulares, el Estado quedará obligado a las indemnizaciones a que hubiere lugar.

En ningún caso el delito de secuestro, ni los delitos relacionados con la fabricación, el tráfico o el porte de estupefacientes, serán considerados como delitos políticos o como conductas conexas a estos, ni como dirigidas a promover, facilitar, apoyar, financiar, u ocultar cualquier delito que atente contra el régimen constitucional y legal. Por lo tanto, no podrá existir respecto de ellos, amnistía o indulto.

Así, el secuestro y el narcotráfico estarían también por fuera del arbitrio de la posibilidad de negociar con grupos que haya cometidos dichos delitos al no ser conexas por ministerio de la Constitución con ningún tipo de delito político.

Ley 1779 de 2016

Establece las condiciones generales para la negociación en cabeza del presidente estableciendo la facultad de delegación en procesos de paz así:

ARTÍCULO 8º. *Los representantes autorizados expresamente por el Gobierno nacional, con el fin de promover la reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz, podrán:*

- Realizar todos los actos tendientes a entablar conversaciones y diálogos con grupos armados organizados al margen de la ley.
- Adelantar diálogos, negociaciones y firmar acuerdos con los voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de

la ley, dirigidos a: obtener soluciones al conflicto armado, lograr la efectiva aplicación del derecho internacional humanitario, el respeto de los derechos humanos, el cese de hostilidades o su disminución, la reincorporación a la vida civil de los miembros de estas organizaciones o su tránsito a la legalidad y la creación de condiciones que propendan por un orden político, social y económico justo.

Los acuerdos y su contenido serán los que a juicio del Gobierno sean necesarios para adelantar el proceso de paz y su cumplimiento será verificado por las instancias nacionales o internacionales que para el efecto y de común acuerdo designen las partes.

Estos acuerdos deben garantizar el normal y pleno funcionamiento de las instituciones civiles de la región en donde ejerce influencia el grupo armado al margen de la ley que lo suscribe.

Cuando así lo disponga el Gobierno nacional, según lo acordado por las partes, en el marco de un proceso de desarme, una instancia internacional podrá estar encargada de funciones tales como la administración, registro, control, destrucción o disposición final del armamento del grupo armado organizado al margen de la ley y las demás actividades necesarias para llevar a cabo el proceso.

A la respectiva instancia internacional que acuerden las partes se les otorgarán todas las facilidades, privilegios, de carácter tributario y aduanero, y protección necesarios para su establecimiento y funcionamiento en el territorio nacional.

PARÁGRAFO 1º. De conformidad con las normas del Derecho Internacional Humanitario, y para los efectos de la presente ley, se entiende por grupo armado organizado al margen de la ley, aquel que bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas.

Se entiende por miembro-representante, la persona que el grupo armado organizado al margen de la ley designe como representante suyo para participar en los diálogos, negociación o suscripción de acuerdos con el Gobierno nacional o sus delegados.

Se entiende por vocero la persona de la sociedad civil que sin pertenecer al grupo armado organizado al margen de la ley, pero con el consentimiento expreso de este, participa en su nombre en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos. No será admitida como vocero, la persona contra quien obre, previo al inicio de estos, resolución o escrito de acusación.

PARÁGRAFO 2º. Una vez iniciado un proceso de diálogo, negociación o firma de acuerdos, y con el fin de facilitar el desarrollo de los mismos, las autoridades judiciales correspondientes suspenderán las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten en contra de los miembros representantes de las organizaciones armadas

al margen de la ley con los cuales se adelanten diálogos, negociaciones o acuerdos de paz.

Para tal efecto, el Gobierno nacional comunicará a las autoridades señaladas el inicio, terminación o suspensión de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos y certificará la participación de las personas que actúan como voceros o miembros representantes de dichos grupos armados organizados al margen de la ley. Las partes acordarán; mecanismos de verificación conjunta de los acuerdos, diálogos o acercamientos y de considerarlo conveniente podrán acudir a instituciones o personas de la vida nacional o internacional para llevar a cabo dicha verificación

Igualmente, se suspenderán las órdenes de captura que se dicten en contra de los voceros con posterioridad al inicio de los diálogos, negociaciones o suscripción de acuerdos, por el término que duren estos.

Se garantizará la seguridad y la integridad de todos los que participen en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos de que trata esta ley.

PARÁGRAFO 3º. El Gobierno nacional o los representantes autorizados expresamente por el mismo, podrán acordar con los voceros o miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley, en un proceso de paz, y para efectos del presente artículo, su ubicación temporal o la de sus miembros en precisas y determinadas zonas del territorio nacional, de considerarse conveniente. En las zonas aludidas quedará suspendida la ejecución de las órdenes de captura contra estos y los demás miembros del grupo organizado al margen, de la ley, al igual que durante el transcurso del desplazamiento hacia las mismas, hasta que el Gobierno así lo determine o declare que ha culminado dicho proceso. Adicionalmente, si así lo acordaran las partes, a solicitud del Gobierno nacional y de manera temporal, se podrá suspender la ejecución de las órdenes de captura en contra de cualquiera de los miembros del grupo armado organizado al margen de la ley, por fuera de las zonas, para adelantar actividades propias del proceso de paz.

En esas zona, (sic) que no podrán ubicarse en áreas urbanas, se deberá garantizar el normal y pleno ejercicio del Estado de Derecho. El Gobierno definirá la manera como funcionarán las instituciones públicas para garantizar los derechos de la población. De conformidad con lo que acuerden las partes en el marco del proceso de paz, el Gobierno al establecer las zonas deberá:

1. Precisar la delimitación geográfica de las zonas.
2. Establecer el rol de las instancias nacionales e internacionales que participen en el proceso de dejación de armas y tránsito a la legalidad de las organizaciones armadas al margen de la ley.

3. *Establecer las condiciones y compromisos de las partes para definir la temporalidad y funcionamiento de las zonas mencionadas.*

PARÁGRAFO 4º. *El Presidente de la República, mediante orden expresa y en la forma que estime pertinente, determinará la localización y las modalidades de acción de la Fuerza Pública, siendo fundamental para ello que no se conculquen los derechos y libertades de la comunidad, ni generen inconvenientes o conflictos sociales.*

PARÁGRAFO 5º. *Cuando se trate de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos con el Gobierno nacional, la calidad de miembro del grupo armado organizado al margen de la ley de que se trate, se acreditará mediante una lista suscrita por los voceros o miembros representantes designados por dicho grupo, en la que se reconozca expresamente tal calidad. Esta lista será recibida y aceptada por el Alto Comisionado para la Paz de buena fe, de conformidad con el principio de confianza legítima, base de cualquier acuerdo de paz, sin perjuicio de las verificaciones correspondientes.*

Esta normatividad como se evidencia y así está en el marco constitucional, el Presidente de la República hoy está en cabeza absoluta de la negociación y solo cuenta con las demás ramas del poder público cuando requiere tramitar leyes de implementación como ocurrió con el acuerdo con las extintas FARC, y aún en ese proceso el Congreso tomó la determinación de ser el mecanismo de refrendación, situación que fue admitida por el gobierno nacional siendo el primer antecedente de participación del legislativo en algo más que el trámite legal para la implementación.

III. COLOMBIA Y LOS PROCESOS DE PAZ

Colombia tiene un amplio recorrido histórico con acuerdos de paz, unos han tenido mejores resultados que otros aplicando desde amnistías generales hasta sistemas de justicia transicional o sometimiento a la justicia en los casos de Grupos no políticos.

El primero siendo en 1984 bajo el gobierno de Belisario Betancur cuando se negociaron treguas bilaterales con las guerrillas del M19, FARC y EPL que contaron con agendas de negociaciones, comisiones pero que no culminaron en acuerdos definitivos de paz con ninguno de los grupos, por el contrario, se recrudeció el conflicto y escalo los ataques al Estado por parte de las guerrillas siendo posterior a su instalación la toma del Palacio de Justicia, y posterior de la creación de la Unión Patriótica, las disidencias recrudecen sus prácticas asesinando a decenas de sus propios miembros y retornando a la violencia en 1987¹.

Ya en el gobierno de Virgilio Barco se iniciaron conversaciones preliminares en el año 1988 con diferentes grupos insurgentes como el M19, EPL,

PRT y el Movimiento Quintín Lame que finalizó en la ley de indulto que terminó definitivamente con esos grupos insurgentes en 1990, coincidiendo el fin de esas guerrillas con la escalada violenta de los carteles del narcotráfico.² Y es que este punto es fundamental, pues cuando ocurren los procesos de paz con la fracción de las FARC que se convirtió en la Unión Patriótica y las insurgencias en 1990, no se había establecido el narcotráfico como forma de financiación, ni tampoco el secuestro o los ataques a la población eran lo predominante, por lo que aun gozaban de cierta popularidad por las luchas campesinas que teóricamente tenían.

Bajo el mandato de Cesar Gaviria se establecieron en Caracas - Venezuela conversaciones con las FARC y el ELN cuya interlocución fue acompañada por delegaciones internacionales. Sin embargo, en 1992 por el nivel de confrontación, no hubo acuerdo y se pararon las conversaciones³.

Bajo el gobierno de Ernesto Samper no hubo negociaciones serias con los grupos guerrilleros quienes ya para esa época empezaron a sustituir los carteles en el negocio del narcotráfico, iniciaron los secuestros masivos, las extorsiones rurales y bajo su mandato, en 1997 se crean las Autodefensas Unidas de Colombia.

Bajo el gobierno de Andrés Pastrana se inició uno de los procesos más controversiales y sonados de la historia de Colombia, el que se llevó a cabo con las FARC-EP y en territorio colombiano estableciendo más de 47.000 kilómetros de territorio libre de hostilidades en los municipios de Mesetas, La Uribe, La Macarena, Villahermosa y San Vicente del Caguán⁴, lamentablemente lo anterior no solo no resultó en un acuerdo de paz, sino que recrudeció el conflicto, aumentó la presencia guerrillera y terminó en el rechazo de la población en los acercamientos.

En el gobierno de Álvaro Uribe no se dieron conversaciones formales de paz con grupos insurgentes, mas sí se desmovilizaron y terminaron las Autodefensas Unidas de Colombia, mas no se podía entender como acuerdos de paz pues, como lo definió la Corte Constitucional en sentencias sucesivas como la C-928 del 2005, al tratarse de Grupos Armados Organizados que no están clasificados como delincuentes políticos, no se pueden tratar con beneficios como si fueran tales, dejando solo la posibilidad del sometimiento a la justicia sin la benevolencia legal que ofrece para los delincuentes políticos como por ejemplo:

“La Constitución colombiana prevé expresamente el delito político y le otorga un tratamiento benévolo, con fundamento en su motivación altruista, respecto del delito común, que tiene móviles egoístas, así:

² Vanegas, Tomás. *Acuerdos de Paz entre el Gobierno Barco y el M-19*.

³ VILLARRAGA, Álvaro. *Los acuerdos de paz Estado-guerrillas en Colombia, 1982-2016*. Revista DERECHO Y REALIDAD (Pág. 124).

⁴ https://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/El_Caguan.pdf

¹ VILLARRAGA, Álvaro. *Los acuerdos de paz Estado-guerrillas en Colombia, 1982-2016*. Revista DERECHO Y REALIDAD. (Pág. 116).

- i) Al señalar los delitos políticos como merecedores de los beneficios de amnistía e indulto (Arts. 150, núm. 17, y 201, núm. 2).
- ii) Al excluir la condena por sentencia judicial a pena privativa de la libertad por la comisión de delitos políticos como causal de inhabilidad para ser congresista (Art. 179, núm 1), magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado (Art. 232, num. 3) o diputado (Art. 299)
- iii) Al establecer que la extradición no procederá por delitos políticos”⁵

Con la presidencia de Juan Manuel Santos se inicia el proceso de negociación con las FARC-EP en el 2012 que finalizó con el acuerdo de paz ratificado en el Teatro Colón en el 2016 y que desmovilizó una fracción de la guerrilla, dejó una parte como disidencias y otro grupo que siendo suscribiente del acuerdo lo abandonaron⁶. Dicho acuerdo contó con la participación de las tres ramas del poder público únicamente para la implementación normativa.

Además, bajo la presidencia Santos inició la fase exploratoria con la guerrilla del ELN llegando a establecer comisiones, esta mesa fue suspendida en enero del 2019 por el presidente Iván Duque luego del atentado de la guerrilla a la Escuela de Cadetes de Policía General Santander, atentado que movió incluso a la ONU a pronunciarse, quien hasta ese momento era garante del proceso de negociación que se estaba adelantando en La Habana - Cuba⁷.

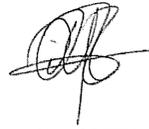
Durante el mandato de Iván Duque no hubo nuevos intentos de negociación con grupos insurgentes, ni de delincuencia común dedicándose solo a la implementación del acuerdo con las FARC-EP como lo ordenaba la normatividad vigente.

Llegada la presidencia de Gustavo Petro se retomó la mesa con el ELN, pero además se iniciaron procesos con las disidencias de las FARC e incluso acercamiento con grupos que hoy no se pueden considerar como delincuentes políticos, o si lo fueran, por incumplimiento del acuerdo no podrían estar negociando con ellos, como la Nueva Marquetalia, El Clan del Golfo o acercamientos con bandas comunes en diferentes zonas del país. Estos procesos han generado errores jurídicos, retrotraer decisiones como los ceses bilaterales, incumplimientos reiterativos, congelamiento de los procesos por parte de las guerrillas, mientras que el resto de la institucionalidad no tienen ni voz, ni voto en un ápice del proceso generando crecidas violentas, incertidumbre en las comunidades, más aún cuando continúan ejecutando delitos graves que

han permeado en la sociedad.

Por lo anterior, a fin de evitar que se negocie con delincuentes de lesa humanidad o perpetradores de delitos que nada tienen que ver con las causas políticas que dicen defender y que, participe el Estado en procesos tan importantes se pretende aprobar la presente reforma constitucional.

De los honorables Congresistas,



OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR
Representante a la Cámara por Santander



H.R. JOSE JAIME USCATEGUI PASTRANA
REPRESENTANTE A LA CÁMARA - BOGOTÁ



CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE
Representante Valle del Cauca



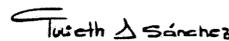
EDINSON VLADIMIR OLAYA MANCIPE
Representante a la Cámara.



JHON JAIRO BERRIO LÓPEZ
Representante a la Cámara



HUGO DANILÓ LOZANO PIMIENTO
Representante a la Cámara por Vaupés



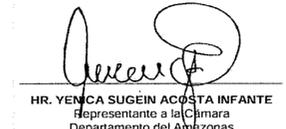
YULIETH ANDREA SÁNCHEZ
Representante a la Cámara



EDUAR ALEXIS TRIANA RINCÓN
Representante a la Cámara Boyacá
Centro Democrático



OMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA
Representante A la Cámara
Departamento del Magdalena



HR. YENCIA SUGÉIN ACOSTA INFANTE
Representante a la Cámara
Departamento del Amazonas



Esteban Quintero Cardona
Senador de la República



JUAN FÉLIX CORZO ÁLVAREZ
Representante a la Cámara
Norte de Santander



HERNÁN DARIÓ CADAVID MÁRQUEZ
Representante a la Cámara

El día 9 de sep del año 2024
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley Acto Legislativo ✓
Por 296 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: H.R. Oscar Villamizar

SECRETARIO GENERAL

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-928 de 2005. M. P. Jaime Araújo Rentería

⁶ https://www.cidob.org/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/el_proceso_de_paz_con_las_farc_ep

⁷ <https://www.unicef.org/colombia/comunicados-prensa/las-naciones-unidas-repudian-atentado>

C O N T E N I D O

Gaceta número 1512 - Lunes, 23 de septiembre de 2024

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO **Págs.**

Proyecto de Acto Legislativo número 277 de 2024 Cámara, por medio del cual se adopta una Reforma Política y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de Acto Legislativo número 296 de 2024, Cámara, por medio del cual se modifican las normas para adelantar negociaciones de paz con Grupos Armados Organizados.....	23