



PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° ____ DE 2024

Por medio del cual se adopta una reforma política y electoral.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 107 de la Constitución quedará así:

Artículo 107. Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.

En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político.

Los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos.

Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, podrán celebrar consultas **internas o interpartidistas de afiliados**, de acuerdo con lo previsto en la ley.

Quien participe en las consultas **internas de afiliados** de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral. El resultado de las consultas será obligatorio.

Los directivos de los partidos y movimientos políticos deberán propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas

Los partidos y movimientos políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como también por avalar candidatos elegidos en cargos o corporaciones públicas de elección popular, quienes hayan sido o fueren condenados durante el ejercicio del cargo al cual se avaló mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad.

Los partidos o movimientos políticos también responderán por avalar a candidatos no elegidos para cargos o corporaciones públicas de elección popular, si estos hubieran sido o fueren condenados durante el período del cargo público al cual se candidatizó, mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico, cometidos con anterioridad a la expedición del aval correspondiente.



Las sanciones podrán consistir en multas, devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos, hasta la cancelación de la personería jurídica. Cuando se trate de estas condenas a quienes fueron electos para cargos uninominales, el partido o movimiento que avaló al condenado, no podrá presentar candidatos para las siguientes elecciones en esa circunscripción. Si faltan menos de 18 meses para las siguientes elecciones, no podrán presentar terna, caso en el cual, el nominador podrá libremente designar el reemplazo.

Los directivos de los partidos a quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere personería jurídica, también estarán sujetos a las sanciones que determine la ley.

También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.

Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.

Artículo 2°. El artículo 108 de la Constitución quedará así:

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 personería jurídica 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.

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.

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. El legislador definirá los tipos de mecanismos de democracia interna que podrán desarrollar las organizaciones políticas y la manera en que deberán acreditar, al momento de inscripción de sus candidatos y listas, que hicieron uso de tales mecanismos. 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, de acuerdo con lo establecido por la ley, regularán lo atinente a su régimen disciplinario interno, en especial el derivado de las conductas relacionadas al apoyo de candidatos distintos a los propios, conducta que será de exclusiva competencia de la potestad disciplinaria que le son propias, sin perjuicio del control de legalidad que sobre la decisión tenga el Consejo Nacional Electoral.

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 estos.

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

Parágrafo Transitorio 1º. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica al momento de entrada en vigencia del presente acto legislativo conservarán la totalidad de los derechos que reconozcan la Constitución y la ley a estas organizaciones sin necesidad de obtener, dentro de los próximos 4 años, el mínimo de votos y afiliados previsto en este artículo.

Parágrafo transitorio 2º. Sin perjuicio de la organización democrática que establece la Constitución para los partidos y movimientos políticos, lo establecido en este artículo en cuanto a la obligación de desarrollar mecanismos de democracia interna entre los afiliados de las organizaciones políticas para escoger sus candidatos y sus listas solo empezará a regir a partir del proceso electoral correspondiente al año 2027.

Artículo 3º. El artículo 108 de la Constitución quedará así:

Artículo 109. El Estado concurrirá a la financiación del funcionamiento de las organizaciones políticas con personería jurídica.

Los particulares que hagan contribuciones al funcionamiento de los partidos, movimientos políticos, también están obligados a rendir públicamente cuentas sobre el origen, volumen y destino de ellas.

Es prohibido a los partidos y movimientos políticos recibir financiación para el funcionamiento de personas naturales o jurídicas extranjeras. Ningún tipo de financiación privada podrá tener fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.

Las campañas para la elección popular de cargos y corporaciones públicas serán financiadas completamente con recursos estatales, mediante anticipos, reposición de gastos y financiación estatal indirecta de algunos rubros que incluirá, al menos, la propaganda electoral y la franquicia postal, de conformidad con la ley.

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

- a) El 50% en partes iguales entre todas las organizaciones políticas con candidatos debidamente inscritos.
- b) 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 mujeres inscritas como candidatas en cada lista, y
 - c. un 10% proporcionalmente al número de jóvenes inscritos como candidatos en cada lista.

- c) 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.

El Estado garantizará el funcionamiento del servicio público de transporte el día de las elecciones.

Las campañas electorales y las organizaciones políticas no podrán entregar donaciones, dádivas o regalos a los ciudadanos, ni contratar transporte de electores para la fecha de elecciones y para actos y manifestaciones públicas.

Las transacciones y movimientos monetarios de las organizaciones políticas y las campañas electorales deberán realizarse únicamente mediante los mecanismos y medios del sistema financiero.

El Consejo Nacional Electoral podrá limitar el monto total de los gastos de las campañas electorales.

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

La violación de los topes máximos de financiación de campañas, así como de las normas de propaganda electoral, transporte de electores y movimientos monetarios, debidamente comprobadas, serán sancionadas con la pérdida de investidura o cargo. El reemplazo de quien pierda la investidura o cargo por estas razones se hará mediante un nuevo escrutinio, por parte del Consejo Nacional Electoral, descontando los votos del candidato o lista de candidatos sancionada. La ley reglamentará la materia.

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

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

Las consultas internas de afiliados de las organizaciones políticas para la selección de candidatos a cargos de elección popular se regirán por las mismas normas de financiación que las elecciones populares.

Parágrafo. La financiación anual para el funcionamiento de los partidos políticos con personería jurídica se incrementará, para la vigencia fiscal de 2027, en un 50%, manteniendo su valor en el tiempo.

Artículo 4°. El numeral 4 del artículo 179 de la Constitución quedará así:

4. Quienes hayan perdido la investidura de Congresista, por el término que determine la sentencia.

Artículo 5°. El artículo 262 de la Constitución quedará así:

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

Las listas serán cerradas y bloqueadas.

En la conformación de las listas se observarán, entre otros, los principios de paridad, alternancia y universalidad.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas.

Parágrafo Transitorio: La obligatoriedad de las listas cerradas y bloqueadas entrará a regir a partir de las elecciones territoriales del año 2027.

Artículo 6°. El artículo 264 de la Constitución quedará así:

ARTÍCULO 264. El Consejo Nacional Electoral gozará de autonomía presupuestal, administrativa, financiera y organizativa, y se regirá por principios de autonomía e independencia, neutralidad, máxima publicidad, transparencia y equidad de género. Estará integrado por nueve (9) magistrados para períodos institucionales de seis (6) años.

La elección de los magistrados se llevará a cabo por medio de convocatoria pública organizada por la Rama Judicial. De la lista de elegibles, la Corte Constitucional seleccionará a tres (3) miembros, la Corte Suprema de Justicia a tres (3) miembros y el Consejo de Estado a tres (3) miembros, quienes fungirán como servidores públicos de dedicación exclusiva y tendrán las mismas calidades, inhabilidades e incompatibilidades y derechos de los magistrados de las Altas Cortes.



La postulación y selección se registrará en lo pertinente por las normas vigentes sobre convocatorias públicas y sus modificaciones, sin perjuicio de que la Rama Judicial reglamente la fórmula de votación y el término en el cual se deberán elegir a los magistrados, así como aspectos inherentes a la publicación, desarrollo y culminación de la misma.

Para ser miembro del Consejo Nacional Electoral se requiere:

1. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio
2. Ser abogado
3. No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.
4. Tener experiencia profesional de quince (15) años o más, incluyendo la cátedra universitaria. Se valorará especialmente la experiencia profesional o docente en temas electorales o afines.

PARÁGRAFO 1º. No podrá ser magistrado del Consejo Nacional Electoral quien haya ejercido cargos directivos en organizaciones políticas o haya aspirado u ocupado cargos de elección popular en los siete (7) años inmediatamente anteriores a la fecha de inscripción a la convocatoria pública.

PARÁGRAFO 2º. En los dos (2) años siguientes a la fecha de retiro, los magistrados del Consejo Nacional Electoral no podrán ocupar cargos de dirigencia partidista, ni ser nombrados Ministros o Directores de Departamentos Administrativos, ni ser postulados a cargos de elección popular.

PARÁGRAFO 3º. La jurisdicción contencioso administrativa decidirá la acción de nulidad electoral en el término máximo de un (1) año.

En los casos de única instancia, según la ley, el término para decidir no podrá exceder de seis (6) meses.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. El proceso de concurso y selección dispuesto en este artículo se aplicará para la conformación del Consejo Nacional Electoral cuyo periodo inicia en el año 2026.

Artículo 7º. El artículo 265 de la Constitución quedará así:

ARTÍCULO 265. El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden. Tendrá las siguientes facultades:

1. Ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral, así como de los procesos electorales.
2. Garantizar el ejercicio de los derechos políticos y electorales.
3. Dar posesión de su cargo al Registrador Nacional del Estado Civil.
4. Ejercer el control y revisión de las actuaciones y decisiones adoptadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil para el desarrollo de los procesos electorales, asegurando el cumplimiento de los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad.
5. Servir de cuerpo consultivo del Gobierno en materias de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley, y recomendar proyectos de decreto.
6. Realizar la inscripción de candidaturas a cargos de elección popular haciendo la verificación del cumplimiento de los requisitos e inhabilidades establecidos en la Constitución y la ley.
7. Fijar el monto máximo de gastos en las campañas electorales y distribuir los aportes estatales para su financiamiento de acuerdo con la ley.
8. Reconocer y revocar la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, y apoyar la realización de consultas para la toma de decisiones y la escogencia de sus candidatos.
9. Velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos, así como por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías
10. Velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política, y reglamentar la participación de los partidos, movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado y en aquellos que usen el espectro electromagnético.
11. Establecer lineamientos y dirigir la realización de los escrutinios con el objeto de garantizar la transparencia y certeza de los resultados.
12. Efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar.
13. Conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales y, en tales casos, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes.
14. De oficio o por solicitud, revisar escrutinios y los documentos electorales concernientes a cualquiera de las etapas del proceso administrativo de elección, con el objetivo de que se garantice la verdad de los resultados.
15. Decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a corporaciones públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquellos están incurso en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley. En ningún caso podrá declarar la elección de dichos candidatos.



16. Ejercer el control y depuración del censo electoral.
17. Investigar y Sancionar las faltas a normas sobre financiación del funcionamiento de las organizaciones políticas y de las campañas electorales.
18. Darse su propio reglamento.
19. Las demás que le confiera la ley.

Artículo 8°. Inclúyase el artículo 265ª como artículo nuevo de la Constitución Política:

ARTÍCULO 265A: El Consejo Nacional Electoral estará conformado por servidores públicos de carrera administrativa especial y su ingreso se efectuará exclusivamente por concurso de méritos, sin perjuicio del sistema de retiro flexible por necesidades del servicio.

PARÁGRAFO. Se garantizarán el respeto y vigencia de los derechos laborales de los servidores públicos vinculados al Consejo Nacional Electoral bajo cualquier modalidad. Así mismo, si como consecuencia de lo dispuesto en el presente artículo es necesario reasignar funciones y competencias, se respetarán integralmente los derechos individuales y colectivos adquiridos.

Artículo 9°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación, salvo las excepciones expresamente consagradas en el mismo.

Cordialmente,

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS

Ministro del Interior





EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La democracia es un sistema en constante evolución que pretende cada día que las instituciones y los dirigentes sean el fruto más puro de la voluntad y de las ideas que los ciudadanos expresan en los procesos de participación.

Identificar las falencias del sistema y tomar los correctivos correspondientes es un proceso permanente de evaluación y transformación de su funcionamiento a cargo, primordialmente, del Congreso de la República.

Desde hace más de dos décadas cuando se aprobó la reforma constitucional introducida mediante el acto legislativo 01 de 2003, se advirtió que el excesivo fraccionamiento de partidos colombianos nos había situado en uno de los sistemas electorales más personalizados del mundo, en el que las ideas y programas pasaban a segundo plano para dar prevalencia a liderazgos personalizados, habitualmente soportados en el clientelismo.

Este escenario genera diversos problemas, entre ellos, un déficit de representación y afectación de la legitimidad, en tanto la mayoría de los ciudadanos que salen a participar en las elecciones terminan haciéndolo por opciones que no resultan elegidas, teniendo los elegidos el voto directo de no más del 20% de los ciudadanos aptos para votar.

La excesiva personalización del sistema electoral nos llevó a que las negociaciones clientelares se constituyeran en el instrumento regular de entendimiento entre las diversas corporaciones públicas y los gobierno, negociaciones que suelen hacerse a puerta cerrada y sobre intereses particulares. Tantas negociaciones como votos se requieran para aprobar un proyecto; tantas negociaciones como proyectos se sometan a la consideración de una corporación implican, adicionalmente a los riesgos de corrupción derivados del clientelismo, un altísimo, perverso y elevado costo de gobernabilidad.

Desde esa reforma se pretendió fortalecer los partidos restringiendo su capacidad de postulación a candidatos y listas únicas frutos de procesos democráticos internos, se incrementaron los requisitos para que obtuviesen su personería jurídica, se sustituyó nuestro tradicional sistema de cuociente electoral por el denominado de cifra repartidora para estimular la obtención de curules mediante la agrupación y castigar el fraccionamiento que estimulaba la guerra de residuos, se creó el umbral electoral, se fortaleció la financiación de los partidos y campañas, se le dio valor vinculante al voto en blanco cuando fuera mayoría, entre otros.

Sin embargo, los propósitos planteados no se lograron puesto que la cultura del fraccionamiento se mantuvo por medio del voto preferente, los grupos significativos de ciudadanos y la multiplicidad de formas para entregarle personería jurídica a los partidos,



bien mediante las escisiones creadas por la ley 1475 de 2011 como por diversas alternativas que vía judicial aparecieron para salvaguardar el derecho de oposición cuando el segundo candidato en votos que opta por el escaño al Congreso de la Republica no tiene un partido con personería jurídica o, también, en el caso de organizaciones que no la pudieron mantener por razones relacionadas con la violencia contra sus militantes y dirigentes.

La combinación de circunscripciones electorales grandes, en especial la de senado que cubija todo el territorio nacional para distribuir 100 curules, disparó los costos electorales privilegiando desproporcionadamente el uso del dinero y poniendo en evidencia la insuficiencia de las instituciones para controlar, en tiempo real, el cumplimiento de las normas de financiación, en especial, el origen, volumen y destino del mismo.

En este orden de ideas, este proyecto busca, primordialmente el fortalecimiento del sistema democrático, rescatando su transparencia y reduciendo los riesgos de corrupción derivados del clientelismo y el descontrolado gasto electoral.

Consolidar el origen democrático de los candidatos dentro de los partidos, fomentar una solida democracia interna, establecer nuevos mecanismos de reconocimiento de personería jurídica de las organizaciones políticas, distinguiendo entre partidos y movimientos políticos, permitiendo la expresión de nuevas fuerzas política pero limitando sus derechos gradualmente de acuerdo a la fuerza de sus resultados y al volumen de sus militantes, fortalecer su disciplina interna para preservar su cohesión y su capacidad de convertir sus ideas en realidades, aumentar la presencia de la financiación estatal y la equidad en su distribución, fortalecer el control sobre la misma y redefinir el origen y las funciones del Consejo Nacional Electoral, son propuestas de esta reforma que buscan consolidar sus objetivos.

Finalmente, una reforma de esta naturaleza hace parte de los Compromisos que el Estado Colombiano asumió en el Acuerdo del Teatro Colón para el establecimiento de una paz estable y duradera.

En el Acuerdo se estableció buscar una *“una distribución más equitativa de los recursos públicos destinados a los partidos y movimientos políticos y una mayor transparencia del proceso electoral, que requiere de una serie de medidas inmediatas especialmente en las regiones donde aún persisten riesgos y amenazas, así como de una revisión integral del régimen electoral y de la conformación y las funciones de las autoridades electorales.”*

Por su parte, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en su punto 2.3.1.1, contempló cambios al sistema de partidos políticos. En primer lugar, se estableció la necesidad de redefinir los requisitos para la constitución de partidos y movimientos políticos, eliminando la necesidad de obtener un



número mínimo de votos en las elecciones de Congreso para adquirir y mantener la respectiva personería jurídica. Sin embargo, se señaló que, para el reconocimiento de esta, se les exigirá un número mínimo de afiliados que garantice la existencia de organizaciones políticas serias y evite la proliferación indiscriminada de organizaciones sin un verdadero arraigo social y ciudadano.

Así entonces, se acordó la necesidad de “*diseñar un sistema de adquisición progresiva de derechos para partidos y movimientos políticos, según su desempeño electoral en los ámbitos municipal, departamental y nacional*”. Se pretende construir un sistema, en el que, si bien pueden resultar menos exigentes los requisitos para la creación y mantenimiento de los partidos y movimientos políticos, estos solo podrán ir adquiriendo derechos de manera escalonada, dependiendo sus resultados electorales en los diferentes comicios tanto locales como nacionales.

El Acuerdo no estableció una fórmula concreta de lograr el objetivo pues ello corresponde al Congreso de la República, sin embargo, estableció bases con arraigo en nuestra historia reciente sobre los objetivos que se deben buscar.

Un Misión Electoral Especial de altísimo nivel, derivada del Acuerdo de paz, formuló varias propuestas que iniciaron el debate y llevaron a la construcción del proyecto de Acto Legislativo 012 de 2017 Cámara, que finalmente no resultó aprobado, pero de su tránsito y debate se han recogido fórmulas que se incorporan en el presente.

Muchas otras iniciativas alimentan la que hoy se presenta, entre ellas el proyecto de acto legislativo que en 2024 presentaron un grupo de Senadores sobre la reestructuración del origen, estructura y funciones del Consejo Nacional Electoral.

Estos insumos e innumerables reuniones en búsqueda de fórmulas y consensos que mejoren nuestra democracia preceden esta iniciativa con la pretendemos abrir el debate definido en el Congreso de la República que, como constituyente derivado, tiene a su cargo su definición, sin perjuicio alguno de aportes que la mejoren y superen.

EL TEXTO DEL PROYECTO

El proyecto consta de 9 disposiciones que modifican los artículos 107, 108, 110, 179, 262, 264, 265 de la Constitución, crea como nuevo el artículo 265A y regula la vigencia de toda la reforma.

LAS CONSULTAS DE LOS PARTIDOS

El artículo 107 se modifica para regular el régimen de las consultas que las organizaciones políticas pueden realizar para tomar decisiones y seleccionar sus candidatos.



Con la finalidad que estas organizaciones afinen su cohesión interna antes de hacer propuestas al electorado se precisa que las consultas, como mecanismo democrático esencial y fundamental, corresponde hacer solo con los afiliados a los partidos, pues se trata de una decisión del mismo. No tiene sentido que, por auscultar a ciudadanos en general, los criterios mayoritarios de quienes integran la organización electoral sean desconocidos, pues ello tergiversa su voluntad real.

Se suprimen los parágrafos transitorios 1 y 2 que vienen de la reforma del acto legislativo 01 de 2009 pues ya agotaron su existencia temporal.

ORGANIZACIONES ELECTORALES, RECONOCIMIENTO DE PERSONERÍA JURÍDICA, ADQUISICIÓN PROGRESIVA DE DERECHOS Y RÉGIMEN DISCIPLINARIO

La modificación del artículo 108 contiene uno de los ejes primordiales del proyecto al consagrar un nuevo régimen de adquisición de la personería jurídica de las organizaciones políticas, distinguiendo entre partidos y movimientos, ordenando la adquisición progresiva de sus derechos, y aclarando sus potestades disciplinarias en orden al respeto de sus decisiones democráticamente tomadas, así como que las infracciones al régimen disciplinario relacionadas con el apoyo a los candidatos diferentes a los del partido serán sancionados exclusivamente por el mismo, sin perjuicio de los controles legales que tenga esta decisión. Ello quiere decir que tal conducta no implica pertenecer simultáneamente a dos partidos, no es propiamente una doble militancia, y, por tanto, no puede seguir siendo valorada como causal de nulidad electoral.

El proyecto permite que aquellas organizaciones políticas que cuenten con una base de afiliados de al menos el 0.2% del censo electoral nacional se les reconozca personería jurídica como movimiento político, sin que requiera para su preservación obtener un mínimo de votos en alguna de las elecciones de cargos de elección popular. Asimismo, se señala que más allá de la disminución del número de afiliados, las demás causales de pérdida de la personería jurídica serán establecidas por la ley. Se habilita para que el legislador establezca un régimen de derechos diferenciados entre los partidos y los movimientos políticos y un sistema progresivo de reconocimiento de derechos. Se establece que la totalidad de los derechos se le reconocerán a los partidos que obtengan una votación no inferior al tres (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en las últimas elecciones de Cámara de Representantes o Senado.

Mientras los partidos políticos que obtengan el 3% de los votos antes citados podrán seguir postulando candidatos sin requisitos adicionales, los movimientos políticos con personería jurídica tendrán derecho a presentarlos con requisitos diferentes en consideración si se presentan a una elección para una circunscripción territorial o nacional. De esta manera, el proyecto establece que los movimientos políticos con

personería jurídica tendrán derecho a postulación de candidatos en las circunscripciones territoriales en las que demuestren un número mínimo de afiliados del 1% del respectivo censo electoral. Por su parte, también podrán postular listas y candidatos para las elecciones de carácter nacional siempre que demuestren 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. Adicionalmente, se señala que los partidos y movimientos políticos deben seleccionar sus candidatos a través de mecanismos de democracia interna que se establezcan en la ley y deberán estimular la participación efectiva de las mujeres.

El proyecto incluye un primer párrafo a través del cual se establece un régimen por 4 años para aquellos partidos políticos que al momento de la entrada en vigencia del acto legislativo cuenten con personería jurídica, los cuales conservarán la totalidad de los derechos que reconozcan la Constitución y la ley sin necesidad de obtener el mínimo de votos previstos anteriormente.

En el párrafo 2 se establece expresamente que la exigencia para que todos los candidatos de las organizaciones políticas sean el fruto de los mecanismos democráticos establecidos por la ley solo resulte obligatoria a partir de las elecciones territoriales del año 2027.

LA FINANCIACIÓN DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

El régimen de financiación contribuye a dar transparencia a la financiación de las campañas. En este orden de ideas, **la modificación del artículo 109** resulta ser otro de los puntos esenciales de este proyecto de acto legislativo.

El actual sistema de financiamiento ha generado incentivos perversos para la violación de topes máximos, los organismos estatales no cuentan con las herramientas suficientes para controlarlas y genera vacíos que permiten las malas prácticas una vez el candidato resulta elegido.

La Misión Electoral Especial señaló, en su informe del año 2017, cinco principales problemáticas en el tema de financiación de las campañas electorales, que aún subsisten: *“(i) Financiación pública, vía anticipos, es mínima y el proceso para acceder a los recursos estatales (tanto anticipos como reposición de votos) es demasiado complejo y poco eficiente, (ii) desconocimiento del costo real de las campañas políticas, (iii) excesiva dependencia de los recursos de origen privado, (iv) falta de claridad y de sanciones en el proceso de rendición de cuentas de las campañas, (v) débiles controles y sanciones para candidatos y organizaciones políticas por violación de reglas de financiación y publicidad”*.¹

¹ Misión Electoral Especial. Propuesta de Reforma Política y Electoral en Colombia. Pg. 102.



Frente a estos temas, la Misión le propuso al Gobierno Nacional establecer una mayor preponderancia de la financiación estatal. En este sentido, se planteó crear más medidas de financiación pública indirecta, como por ejemplo en el acceso a medios de comunicación y transporte de electores, restringir los aportes de origen privado y prohibir los créditos no bancarios, las donaciones de publicidad y aquellas provenientes de entidades sin fines de lucro. Por su parte, en relación con los controles y sanciones para organizaciones y candidatos que violen las normas de financiación y publicidad, la MEE consideró necesario, entre otras, establecer las siguientes sanciones, de conformidad con el tipo de conducta que se realice, tales como (a) la suspensión o cancelación de la personería jurídica, (b) limitación del derecho de postulación de candidatos, (c) disolución de la organización política y (d) la pérdida de investidura o cargo de elección popular.

Sin embargo, esta iniciativa considera oportuno ir más allá y, mientras mantiene el principio de concurrencia estatal del funcionamiento de las organizaciones políticas propone que las campañas electorales sea financiadas exclusivamente con recursos estatales, mezclando para ello los anticipos, la reposición y la financiación indirecta, que debe incluir como mínimo la propaganda electoral y la franquicia postal.

En esta misma dirección, se establece la prohibición de las campañas de contratar transporte para electores el día de elección o cualquier acto o manifestación política. El Estado deberá garantizar el funcionamiento del transporte público el día de las elecciones.

Se establecen las reglas para la distribución de recursos entre las campañas electorales con criterios que mezclan la igualdad y la proporcionalidad. Se contempla entonces: (i) el 50% de los recursos se reparta en partes iguales, (ii) en caso de corporaciones públicas, el 50% restante será (a) 30% por resultado electoral, (b) 10% por inscripción de mujeres y (c) 10% por inscripción de jóvenes. En las elecciones de cargos uninominales, el 50% se distribuirá en proporción a los resultados anteriores en la corporación pública nacional, departamental o municipal, según sea el caso.

Los ajustes normativos señalados genera mayor equidad en la financiación de las campañas, impide que gremios económicos y las financiaciones ilícitas coopten a los elegidos, y con ello coloquen en proceso de toma de decisiones en función de sus intereses, y, permite un mayor control de los gastos de campañas por parte de las campañas electorales.

Adicionalmente, esta propuesta desarrolla el Acuerdo Final en tanto en él se señaló expresamente la necesidad de *“apoyar la adopción de medidas para garantizar mayor transparencia de la financiación de las campañas electorales”*. Por su parte, los incentivos económicos para las organizaciones políticas por la inscripción de candidatos pretenden



apoyar nuevas generaciones en política y la apertura de nuevos ciudadanos en la misma. Igualmente, encuentra plena conexidad con la necesidad de ofrecer garantías de cumplimiento del Acuerdo Final, en los términos que lo exige el artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2016, toda vez que en él las partes se comprometieron a que *“en la implementación de todo lo acordado en el punto 2 del presente acuerdo se garantizará el enfoque de género, y se diseñarán y adoptarán las medidas afirmativas necesarias para fortalecer la participación y liderazgo de la mujer (...)”*.

De otro lado, la modificación que introduciría el artículo 3° del proyecto establece la prohibición de las campañas y las organizaciones políticas de entregar donaciones, dádivas o regalos a los ciudadanos. Asimismo, y de manera muy relevante para la transparencia y fácil control de los dineros por parte de las campañas políticas, se señala que cualquier movimiento monetario que se realice en dicho marco deberá adelantarse únicamente a través de los mecanismos y medios del sistema financiero.

Se crea el Registro Nacional de Proveedores Electorales, en el cual se deberán inscribir todas las personas naturales y jurídicas que suministren bienes y servicios a las campañas electorales, con el fin de tener mayores controles a los gastos que se realicen en las mismas. Frente a este Registro, en concordancia con las recomendaciones del MEE, se señala que el CNE podrá definir ciertas adquisiciones de mínima cuantía que podrán realizarse con quienes no necesariamente se encuentren registrados.

El artículo bajo estudio también contempla condiciones mínimas en relación con las sanciones por los delitos y faltas electorales, las cuales deberán ser objeto de mayores desarrollos por parte del legislador. De esta manera, y de conformidad con las recomendaciones de la MEE, se establece que la violación de normas en relación con financiación de propaganda electoral, transporte y movimientos monetarios, debidamente comprobadas, serán sancionadas con la pérdida de investidura. Asimismo, se delega en la ley la responsabilidad penal de los representantes legales, directivos de campañas y candidatos que violen las citadas normas.

Se destaca que el principio de concurrencia de la financiación estatal y privada se mantiene solamente para el funcionamiento de las organizaciones política, pero en ningún caso para las campañas electorales.

Finalmente, se propone, a partir del año 2027, incrementar en un 50% los recursos públicos destinados a financiar el funcionamiento de los partidos políticos con personería jurídica.

GRADUALIDAD DE LA INHABILIDAD DERIVADA DE LA PÉRDIDA DE INVESTIDURA

La modificación del artículo 179 busca que la limitación de derechos políticos derivada de la sanción de pérdida de investidura sea limitada en el tiempo, y no perpetua como hoy lo es.

Se reforma parcialmente el numeral cuatro (4) del artículo 179 constitucional, en el sentido de establecer que la inhabilidad para ser congresista, en el evento de que haya sido declarada la pérdida de investidura, durará únicamente por el término que establezca la sentencia. Lo anterior con el fin de que la temporalidad de estas sea establecida de manera precisa para no generar una limitación absoluta y excesiva de los derechos políticos. Tal como se señaló con anterioridad, si bien los tratados internacionales han aceptado la posibilidad de limitación de los derechos políticos, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha afirmado que se debe dar en consideración de los principios de necesidad y proporcionalidad. De esta manera, resulta necesaria la gradualidad establecida en este artículo, ya que genera mayores garantías para el ejercicio de los derechos políticos, en concordancia con lo establecido en el Acuerdo Final.

LAS LISTAS CERRADAS Y BLOQUEADAS

La modificación del artículo 262 superior, contenida en el artículo 5 de este proyecto, busca eliminar el voto preferente en las elecciones de corporaciones públicas y consolidar el esquema de listas cerradas y bloqueadas.

La Misión Electoral propuso la eliminación de la posibilidad de las organizaciones políticas de presentar listas de candidatos a corporaciones públicas mediante el sistema del voto preferente. De acuerdo con lo afirmado, las listas abiertas han contribuido a la personalización de la política, al debilitamiento de los partidos políticos y ha dificultado el control a las campañas políticas debido a su gran número y dispersión. Expresamente, la Misión estableció:

“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– atentan contra la organización interna de los partidos.

(...)

Las listas cerradas y bloqueadas buscan generar una lógica de representación de proyectos colectivos en los que se fomenta 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, se desencadenarían

procesos internos para la selección de los miembros de la lista que, a su vez tendrán una campaña a nombre del partido con la expectativa de maximizar el número de votos que obtienen y, consecuentemente, el número de curules que puedan lograr.

(...)

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. (...) 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” (subrayado fuera del original).

Con base en estas recomendaciones, el Gobierno nacional considera conveniente establecer las listas cerradas y bloqueadas para la presentación de candidatos en todas las corporaciones públicas. Estas permitirán, como se estableció: (i) ejercer mayor control frente a las campañas, en especial en relación con asuntos financieros, (ii) reducirá el gasto de las campañas, consideración de suma importancia teniendo en cuenta que se propone la financiación preponderantemente estatal, (iii) fortalecerá las organizaciones políticas y (iv) permitirá un ejercicio de la política basado principalmente en las diferencias ideológicas, y no en personalismos que no contribuyen al fortalecimiento del sistema democrático. Lo anterior, permitirá la implementación del Acuerdo Final, en tanto sin duda es una medida que fortalecerá la transparencia de los eventos electorales.

El fortalecimiento de las organizaciones políticas es un mandato del Acuerdo Final y sin duda contribuye al mejoramiento del sistema democrático. Además del establecimiento de temas relacionados con la democracia interna de las organizaciones políticas, las listas cerradas, permite tener partidos más cohesionados y con una representación clara ideológica frente a la ciudadanía.

Así entonces, el artículo 5 del proyecto modifica el artículo 262 superior, estableciendo expresamente la obligación de las organizaciones de presentar listas cerradas y bloqueadas para las elecciones en corporaciones públicas. Asimismo, por coherencia y técnica constitucional, se elimina la primera parte del inciso tercero del señalado artículo constitucional, en tanto la obligación de que el legislador regule la financiación y la democracia interna ya se encuentra en los artículos 107, 108 y 109 de la Constitución.

LA MODIFICACIÓN AL ORIGEN, FUNCIONES Y ESTRUCTURA DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL

Los artículos 6, 7 y 8 del proyecto buscan fortalecer las autoridades electorales, garantizando su independencia e imparcialidad y ampliando sus funciones de control.

Estos artículos toman los textos, y ahora, reproducimos también los argumentos que lo sustentaron, del proyecto de Acto Legislativo N° 03 de 2024 *“por medio del cual se modifican los artículos 264 y 265 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”*, que un grupo de Senadores, encabezados por HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA, presentaron al Congreso de la República.

Su propuesta resulta diferente a las conclusiones de la Misión Electoral Especial y a lo recogido entonces por el proyecto de acto legislativo 012 de 2017 que el Gobierno presentó al Congreso y que no resultó aprobado.

La iniciativa que ahora se respalda parte de reconocer las bondades y debilidades de nuestras autoridades electorales, por lo que mantiene el esquema dual de la Registraduría y el Consejo Nacional Electoral como autoridades administrativas, dándole a este último mayor independencia modificando su origen, y, mayor poder ampliando sus facultades.

Entre las funciones que se fortalecen destacamos la consagradas en las relacionadas con garantizar el ejercicio de los derechos políticos y electorales; ejercer el control y revisión de las actuaciones y decisiones adoptadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil para el desarrollo de los procesos electorales, asegurando el cumplimiento de los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad; realizar la inscripción de candidaturas a cargos de elección popular haciendo la verificación del cumplimiento de los requisitos e inhabilidades establecidos en la Constitución y la ley; Fijar el monto máximo de gastos en las campañas electorales y distribuir los aportes estatales para su financiamiento de acuerdo con la ley; establecer lineamientos y dirigir la realización de los escrutinios con el objeto de garantizar la transparencia y certeza de los resultados; ejercer el control y depuración del censo electoral; e, investigar y sancionar las faltas a normas sobre financiación del funcionamiento de las organizaciones políticas y de las campañas electorales.

En desarrollo del Punto 2 del Acuerdo Final de Paz de 2016, se constituyó la Misión Electoral Especial (MEE) como una comisión de carácter consultivo, con autonomía e independencia, que tenía a su cargo la labor de proponer recomendaciones para *“asegurar una mayor autonomía e independencia de la organización electoral; modernizar y hacer más transparente el sistema electoral; dar mayores garantías para la participación política en igualdad de condiciones y mejorar la calidad de la democracia”*².

Uno de los principales ejes de propuestas de los expertos y expertas nacionales e internacionales que hicieron parte de la MEE, se relacionó con la necesidad de repensar

² Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Punto 2.3.4

el diseño institucional electoral en Colombia. En dicha oportunidad, la MEE pudo diagnosticar dos aspectos de rango constitucional que resultan problemáticos y que degeneran en una arquitectura institucional poco coherente e, incluso, ineficiente.

El primero, relativo al proceso de postulación y elección de los miembros del CNE después de que se eliminara la intervención del Consejo de Estado, aspecto sobre el cual la MEE señaló que “[a]l eliminarse, en el año 2003, la intervención que tenía el Consejo de Estado en la elección de los Magistrados del CNE, y poner en manos del Congreso esta facultad, se profundizó el grado de incidencia de los partidos políticos sobre la conformación de la máxima autoridad electoral, generado desconfianzas sobre la independencia de la autoridad encargada de ejercer funciones de inspección, vigilancia y control sobre la actividad electoral de los mismos partidos y movimientos políticos encargados de postularlos y elegirlos”³. El segundo, sobre la duplicidad de funciones de las autoridades electorales como consecuencia de las reformas de los años 2003 y 2009 “que le atribuyeron al CNE la función de revisión de escrutinios y la de revocar inscripciones de candidatos inhabilitados”⁴.

Para conjurar estas problemáticas, la MEE propuso dos reformas principales: (i) la creación de una Jurisdicción Electoral con una Corte Electoral; y (ii) rediseñar la organización electoral mediante la creación de una nueva autoridad administrativa electoral denominada el Consejo Electoral Colombiano, que mantendrá las funciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil, pero con una reforma al proceso de selección de quien la preside.

Cabe resaltar que la Misión de Observación Electoral, en el informe “Reformas Políticas y Electorales. Agenda Legislativa 2022-2026”, además reiterar las conclusiones de la MEE, recomendó promover una reforma constitucional para que la planta de servidores provenga de “concurso de méritos y ser funcionarios de carrera con el fin de limitar la injerencia política en su actuar en representación de la organización electoral”.

Finalmente, (i) el Centro Carter, en un informe publicado el 21 de julio de 2022 con ocasión de la observación electoral de las elecciones en ese año, advirtió: “los actores involucrados deben rediseñar la institucionalidad electoral del Consejo Nacional Electoral, priorizando medidas para asegurar su independencia, así como los criterios técnicos y profesionales para la selección de sus miembros. Este organismo electoral debe tener autonomía presupuestaria y descentralización territorial”⁵; y (ii) la Misión de Expertos Electorales de la Unión Europea en la declaración preliminar publicada con ocasión de las elecciones de Congreso de 2022, señaló: “el CNE carece de autonomía presupuestaria y no

³ Ibidem. Pág 33

⁴ Ibidem. Pág 20

⁵ Carter Center (2022). Analizando las Elecciones Presidenciales de Colombia 2022

cuento con los recursos y la presencia territorial suficientes para llevar a cabo de manera eficiente su amplio mandato, que incluye la supervisión del cumplimiento de las normas de campaña y su financiación, el otorgamiento o la revocación de la personería jurídica de los partidos políticos y la revocación de las candidaturas en caso de inelegibilidad, así como actuar como última instancia administrativa para reclamaciones relativas a todas las etapas del proceso”⁶.

Además de lo dicho hasta aquí se debe agregar que es necesario fortalecer las garantías de participación política y ciudadana, y dotar de una mayor transparencia al sistema electoral que, consideramos, se logra a través de: (i) un control judicial independiente y especializado de los actos electorales; (ii) atraer profesionales con la experiencia más calificada en asuntos electorales o afines; (iii) eliminar la posibilidad reelección para evitar el ejercicio del cargo se convierta una plataforma de intercambio de favores políticos de cara a una nueva postulación y (iv) ampliar el periodo institucional para favorecer favorece la especialización de sus miembros, lo cual genera buenas prácticas y un mayor tecnicismo en las decisiones.

En este orden de ideas, el artículo 6 del proyecto, que modifica el artículo 264 superior, establece la naturaleza del CNE, la forma de elección de los magistrados que lo integrarán y los requisitos que se deben acreditar. Se dispone que la elección se hará por medio de una convocatoria pública y con la participación, en la elección a partir de la lista de elegibles, de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Además, se crea una inhabilidad específica para ocupar el cargo de magistrado del CNE y para ocupar cargos públicos de forma posterior al retiro.

En el artículo 7° del proyecto, que modifica el 265 superior, se fortalecen las funciones del CNE, integrando a las ya existentes otras relativas a la organización, vigilancia y control en el sistema electoral, garantías para la oposición y minorías, montos de financiación, apoyo a los partidos políticos, escrutinio y depuración del censo electoral, entre otros.

Y en el artículo 8 del proyecto, que crea el 265 A, se señala que el CNE estará compuesto por servidores de carrera, sin perjuicio de la garantía efectiva de los derechos de quienes hoy ocupan los distintos cargos.

VIGENCIA DEL ACTO LEGISLATIVO

Finalmente, el artículo 9 regula la vigencia del Acto Legislativo a partir de su vigencia, con las excepciones que su texto hace de algunas disposiciones, en concreto, las referentes

⁶ Misión de Observación Electoral de la Unión Europea Colombia. Declaración Preliminar “Colombia celebra una elección legislativa transparente e inaugura unas curules de paz innovadoras, pero lastradas por notables deficiencias”. 15 de marzo de 2022.



a los nuevos requisitos para el reconocimiento de la personería jurídica de las organizaciones políticas, la implementación de la obligatoriedad de la selección de candidatos por mecanismos democráticos establecidos en la ley, y, la implementación de las listas cerradas y bloqueadas.

Cordialmente,

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS

Ministro del Interior
