

51
48

**INFORME DE LA SUBCOMISION CUARTA
COMISION PRIMERA**

**PARTIDOS, SISTEMA ELECTORAL Y ESTATUTO DE LA
OPOSICION**

**PONENTES:
HORACIO SERPA URIBE
AUGUSTO RAMIREZ OCAMPO
OTTY PATIÑO**

Señor Presidente
y demás miembros de la
COMISION PRIMERA
ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUCIONAL

Cumplimos con el cometido de rendir informe sobre los proyectos de Acto Reformatorio de la Constitución Nacional sometidos al estudio de la Subcomisión cuarta por la Comisión Primera de la Asamblea Constitucional sobre los temas de partidos políticos, sistema electoral y el estatuto de la oposición. En cumplimiento de los artículos 30 y 33 del Reglamento, después de analizar detenidamente todas las propuestas sobre los temas referidos presentadas por los H. Delegatarios en 33 proyectos repartidos a la subcomisión, así como las conclusiones y propuestas de las mesas de trabajo y las Comisiones Preparatorias de la Asamblea, presentamos a su consideración un proyecto de articulado en el cual se reúne el consenso obtenido en el seno de la subcomisión. Los textos en corchetes contienen los puntos en los cuales no fue posible el acuerdo unánime de los ponentes. Para ilustración de los miembros de la Comisión, en el anexo encontrarán cuadros comparativos de un gran número de las propuestas analizadas.

La propuesta que se presenta a consideración de los señores miembros de la Comisión Primera, se sintetiza en los siguientes puntos:

- Reconocimiento constitucional de los partidos y movimientos políticos, con dos propuestas diferentes al no alcanzarse el consenso.
- Rama Electoral independiente y autónoma.
- Establecimiento de la tarjeta electoral en todos los comicios.

52
2
49

- Propuesta sobre la consagración del voto obligatorio que no contó con el consenso de la subcomisión.
- Ampliación de inhabilidades e incompatibilidades para los candidatos a cargos de elección popular.
- Elevación a la categoría constitucional del derecho de oposición política y sus garantías.

Enseguida presentamos las consideraciones que los motivan:

PARTIDOS POLITICOS:

El hilo conductor de la nueva Carta Fundamental es sin duda él de la democracia participativa dentro de los cauces de un amplio pluralismo, tal como lo enuncia el mandato que recibimos en las urnas el pasado 9 de diciembre. Elemento esencial para la realización de dichos conceptos son los partidos y movimientos políticos que además de expresar el pluralismo ideológico son instrumentos para la formación y la manifestación de la voluntad popular. La gran mayoría de proyectos que tratan el tema coinciden en la necesidad de institucionalizarlos en función de principios de organización democrática y del respeto a la Constitución y las leyes, sin que estos parametros rectores puedan interpretarse como limitaciones a la libertad que tiene todo nacional (esta acepción incluye a los jóvenes menores de edad) para concurrir a la organización de partidos y movimientos y para afiliarse o retirarse de ellos.

La propuesta que presentan los constituyentes Horacio Serpa y Augusto Ramirez no entra a definir conceptualmente qué es un partido o qué es un movimiento, para evitar dar pié a restricciones posteriores de la mas absoluta libertad para conformarlos. Insinúa para los primeros como directriz para la ley, un mayor grado de estructuración y permanencia, lo cual a su turno les confiere mayores garantías como serían la financiación de su funcionamiento y la postulación de candidatos sin acreditar requisitos adicionales. Las agrupaciones políticas que por su naturaleza coyuntural o decisión autónoma, opten por un esquema de mayor flexibilidad se organizarán como movimientos los cuales, desde luego, también podrán postular candidatos, pero sometiéndose a las condiciones que para los efectos establezca la ley, por ejemplo, acreditar un número determinado de firmas con miras a garantizar la representatividad de la propuesta.

No se quiso sin embargo limitar el derecho que le asiste a los ciudadanos para postular candidatos, razón por la cual grupos significativos de aquellos pueden también hacerlo, pero cumpliendo con condiciones legales orientadas a garantizar su responsabilidad frente al debate electoral. Todos los candidatos, movimientos y partidos tendrán derecho a la financiación estatal de las campañas, siempre que obtengan el porcentaje de votación que establecerá la ley. Este límite se propone con el ánimo de evitar el abuso que pretenda hacerse para reclamar las nuevas obligaciones que se imponen al Estado, pero sin cercenar los principios de igualdad que garanticen a toda corriente de opinión la posibilidad, no solo de expresarse sino también de convertirse en opción de poder. El acceso a los medios de comunicación estatales para todos los que intervengan en cada contienda electoral también se garantiza y somete a reglamentación legal.

El Constituyente Otty Patiño considera que la ley no debe establecer requisitos diferenciales para el reconocimiento de una agrupación política como partido o como movimiento, razón por la cual no comparte el artículo 2o de la propuesta y propone una redacción alterna al artículo 3o para que no existan diferencias legales entre partidos y movimientos políticos ni requisitos para postular candidatos para estos o para los grupos significativos de personas.

En cuanto a la participación en política de los empleados públicos, proponemos mantener la prohibición actual para aquellos que detenten jurisdicción y mando o cargos de dirección administrativa en la rama ejecutiva. De esta manera, y desde luego dentro de la aplicación de la carrera administrativa en todos los niveles de la administración, los empleados subalternos podrán ejercer todos sus derechos políticos sin que se vea involucrada la imparcialidad que debe reinar en esta materia por parte de la administración pública cuyos poderes ejercen funcionarios de rango superior. La prohibición se mantiene para todos los funcionarios al servicio de la rama jurisdiccional, el órgano electoral que proponemos y los organismos de control.

Se proponen, igualmente, unas pautas a la ley para garantizar la transparencia del manejo y proveniencia de los dineros utilizados para financiar actividades políticas exigiendo la rendición pública de cuentas, autorizando al legislador para imponer límites a los gastos en las campañas electorales y a las donaciones de cada fuente y prohibiendo a quienes desempeñen funciones públicas

hacer contribuciones a partidos, movimientos y candidatos distintas a las que autorice la ley, como por ejemplo las cuotas que en condiciones de igualdad deban aportar los miembros de la respectiva organización política.

Finalmente, todo partido y movimiento político merece la especial protección del Estado, pues así se protege la democracia participativa. Por ello consideramos esencial que sus sedes y bienes no puedan ser intervenidos sino conforme a mandato judicial escrito, así se halle el país bajo el régimen de excepción.

RAMA ELECTORAL

Es de la esencia del estado de derecho el que exista una función electoral: primera función del estado democrático, puesto que sin ella no habrá legitimidad para el ejercicio de las otras ramas del poder público comoquiera que antes de expedir la ley, de ejecutarla o aplicarla en casos concretos, debe determinarse la forma como se eligen quienes deben ejercer esas funciones.

Dentro del marco constitucional, la función electoral autónoma se mueve por sí misma. Sus titulares, los ciudadanos, acuden a ejercerla de acuerdo a las normas que consagre la Constitución y, atendiendo el llamado de los funcionarios electorales, procederán periódicamente a renovar los cuadros del Estado cuando sean de elección popular.

La función electoral tiene entidad propia: se refiere a la estructuración del gobierno y de las corporaciones públicas y como tal exige contar con unos órganos especializados, encargados de regularla, organizarla y controlarla. Por su naturaleza, es distinta de las demás funciones del Estado: el acto electoral no es la aplicación de la ley, ni su creación. Su ejercicio confiere legitimidad en sus orígenes a los órganos del Estado, dotándolos de certeza y seguridad en las decisiones al conferirles poder público. En él se asienta la legitimidad del poder, la estabilidad de las autoridades y la convivencia pacífica.

Actualmente, el conjunto normativo de las leyes 58 y 96 de 1985, complementado por las normas pertinentes contenidas en los Códigos Contencioso Administrativo y Penal, regula lo concerniente al proceso electoral. Allí se prevé la existencia de autoridades especializadas en el manejo electoral: Consejo Nacional Electoral, Registrador Nacional del Estado Civil, Delegados y Registradores Distritales, Municipales y auxiliares,

5B
52

las cuales de suyo, no pertenecen a ninguna de las ramas del poder público consagradas en la Constitución.

Por lo expuesto y habiendo encontrado en la mayor parte de los proyectos revisados un consenso sobre el tema, proponemos que esa estructura electoral se dote de la independencia y autonomía necesarias para asegurar la imparcialidad y el libre ejercicio del sufragio, elevándola a categoría de Rama u Organo del Poder Público.

El Consejo Nacional Electoral estará conformado por nueve miembros de las mismas calidades de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, elegidos por el Consejo de Estado de ternas presentadas por los partidos y movimientos reconocidos legalmente y reflejando la composición política del órgano legislativo.

Entre sus principales funciones se encuentran: 1) decidir definitivamente los recursos que se interpongan en materia electoral; 2) iniciativa para proponer proyectos de ley sobre las materias de su competencia, 3) velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos, derechos de la oposición, publicidad política, encuestas de opinión sobre campañas electorales, entre otras; e 4) inscribir y cancelar la personería jurídica de partidos y movimientos políticos conforme a la Constitución y la ley.

VOTO OBLIGATORIO

En este tema existe desacuerdo entre los miembros de la subcomisión. Los delegatarios Serpa Uribe y Ramírez Ocampo proponen la consagración del voto obligatorio como el instrumento más idóneo para contribuir a la eliminación de las prácticas electorales que vician la pureza del sufragio.

Para sus proponentes, es necesario que el ciudadano participe y se comprometa en el proceso de escogencia de sus gobernantes. Con unos órganos independientes y competentes para garantizar la imparcialidad del proceso, nuevos y novedosos instrumentos de participación democrática y un voto que aunque obligatorio no coarte la libre expresión de voluntad del elector, se devolverá parte de la confianza perdida por este proceso y se garantizará una legitimidad apoyada en la decisión de la verdadera mayoría.

El delegatario Otty Patiño en este punto, considera que el voto debe considerarse un deber mas no una obligación del ciudadano.

Para conseguir los objetivos buscados deben establecerse por medio de la ley mecanismos que estimulen al votante, pero respetando la decisión de abstención que puede tomar el elector en un momento dado, inclusive como opción política legítima.

En materia del establecimiento de estímulos legales para el voto existe consenso, adoptese cualquiera de las alternativas respecto de su obligatoriedad o ejercicio como deber ciudadano. Lo propio en cuanto a la obligatoriedad, esa sí, para la utilización del mecanismo del tarjetón en todo proceso electoral, como elemento purificador de los vicios electorales y elemento idóneo y moderno para facilitar la igualdad de oportunidades para llegar como opción al elector de todos quienes compiten en las elecciones.

INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES

La subcomisión estuvo de acuerdo en que es necesario cortar de una vez por todas con el tráfico de influencias que surge con el actual sistema, suprimiendo las suplencias, prohibiendo las postulaciones a varios cargos y el ejercicio simultáneo de dos o más funciones públicas, y ampliando las inhabilidades por parentesco para candidatos pertenecientes a un mismo partido o movimiento político o lista de candidatos.

ESTATUTO DE LA OPOSICION

Con la institucionalización de los partidos y movimientos políticos y el establecimiento de una serie de garantías y derechos para su existencia y funcionamiento, se hace necesario, igualmente, consagrar en la nueva Constitución un Estatuto de la Oposición que permita el ejercicio de la función crítica de los gobiernos por parte de agrupaciones que no participen en los mismos.

El establecimiento de un sistema político abierto a la competencia entre los partidos y movimientos implica el reconocimiento de las garantías necesarias para la formación de alternativas de cambio de las opciones desarrolladas por los que comparten el gobierno. Tales garantías abarcan aspectos entre los cuales se destacan el acceso a la información oficial para el ejercicio pleno de la función crítica, la consagración del derecho de réplica, la participación directa en asuntos de especial interés nacional y el mantenimiento del sistema de representación proporcional en las corporaciones públicas.

A pesar del hecho de que desde hace mucho tiempo en Colombia la oposición política viene demandando el reconocimiento de las

5A 7
54

reglas de juego claras para el ejercicio de su función de crítica, la Constitución no regula en forma sistemática la materia y ello se requiere para el cabal funcionamiento del sistema democrático y como elemento inherente a su real esencia. Para evitar un excesivo reglamentarismo constitucional, en la propuesta se delega en el legislador la expedición del Estatuto, estableciendo al mismo tiempo, unos principios y parámetros a los cuales debe sujetarse la ley. Estos principios pueden sintetizarse en los siguientes términos :

- Las garantías para el ejercicio de la oposición se refieren a las agrupaciones, partidos y movimientos políticos que no formen parte del gobierno.
- El ejercicio de la oposición tiene como finalidad el fortalecimiento del sistema democrático, mediante la función crítica y la formación de nuevas alternativas de cambio gubernamental.
- Las garantías de la oposición contemplan varios aspectos:
 - a. El acceso a los medios de comunicación social del Estado, proporcional a la representación obtenida en las elecciones para el órgano legislativo;
 - b. El acceso a la información oficial salvo las restricciones que establezca la ley;
 - c. El derecho de réplica a las declaraciones inexactas e injuriosas hechas por altos funcionarios del Estado, en forma equivalente a cuando se produjeron las mismas.
 - d. La igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, sin distingo de filiación política o carencia de ella, para el acceso a los cargos públicos;
 - e. El derecho a participar en las decisiones sobre asuntos electorales y en la política exterior del país, manteniendo un sano criterio de consenso nacional en estos temas que son de especial importancia para la consolidación de un espíritu nacional en los temas decisivos de la política exterior del país.

Así mismo, se consideró que dentro de este tema deben incluirse algunas precisiones en relación con los órganos de control de la

función ejecutiva, especialmente, la Procuraduría General de la Nación.

150
55

En este punto, la subcomisión no encontró consenso puesto que mientras para el delegatario Ramírez Ocampo, cargos como el de Procurador y el de Contralor deben estar en manos de partidos o grupos políticos diferentes al del Presidente de la República, para los delegatarios Serpa Uribe y Patiño, el caracter independiente de funcionarios como el Procurador, están asegurados por el sistema de escogencia, por ejemplo la elección popular.

CONCLUSIONES:

El trabajo de la subcomisión estuvo guiado por el deseo de encontrar el mayor consenso posible dentro de la gran variedad de propuestas analizadas en las cuales se presentó gran similitud en cuanto a los temas abocados y el tratamiento de ampliación democrática que motivan su presentación. Dejamos en los términos del proyecto de articulado que acompaña este informe, cumplida la misión que nos encomendó el señor Presidente de la Comisión Primera.

De los honorables Constituyentes,

Atentamente,


HORACIO SERPA URIBE


AUGUSTO RAMIREZ OCAMPO


OTTY PATIÑO HORMAZA