

PROYECTO

74

**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**

La crisis de la legitimidad de nuestras instituciones políticas, la escasa y en ocasiones nula participación ciudadana y las deficiencias de sistema representativo imponen la institucionalización de los partidos y movimientos políticos, el cambio del régimen electoral y la consagración de los derechos de la oposición a nivel 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 los 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 32 proyectos (ver anexo No.1) 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 sobre cada tema en el cual se reúne el consenso de la subcomisión. Los

# Asamblea Constitucional

75

textos en corchetes reflejan el acuerdo sobre el desacuerdo" al que se llegó en algunos puntos, la mayoría de los cuales se ventilan en otras comisiones. Para ilustración de los miembros de la Comisión, en el anexo No.2 encontrarán los cuadros comparativos 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.
- Rama Electoral independiente y autónoma.
- Establecimiento de la tarjeta electoral en todos los comicios.
- \* - Una propuesta de mayoría más no de consenso sobre la consagración del voto obligatorio.
- Inhabilidades para los candidatos a cargos de elección popular.
- Elevación a la categoría constitucional del derecho de oposición política y de sus garantías.

En seguida presentamos las consideraciones que las motivan.

## **PARTIDOS POLITICOS**

El hilo conductor de la nueva Carta Fundamental es sin duda el 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 como acertadamente lo expresan los delegatarios Vasquez Carrizosa y Aida Abella (Proyecto No.113, artículo No.129). La gran mayoría de proyectos que tratan el tema coinciden en la necesidad de institucionalizarlos en función de principios de organización democrática y de respeto a la Constitución y

las leyes, sin que estos parámetros rectores puedan interpretarse como limitaciones a la libertad que tiene todo nacional (esta acepción incluye a los jóvenes menores de 18 años) para concurrir a la organización de partidos y movimientos y para afiliarse o retirarse de ellos. La propuesta que traemos por lo tanto, sin entrar a definir que es un partido o que es un movimiento, para evitar dar pie a restricciones posteriores de la más absoluta libertad para conformarlos, da la directriz a la ley para exigir que unos y otros deban "ceñir su actividad a estatutos que garanticen el respeto a la Constitución y la ley y la participación democrática de sus adherentes en su vida orgánica y política y en la escogencia de sus dirigentes y candidatos".

Se diferencian sin embargo los partidos de los movimientos insinuando para los primeros un mayor grado de institucionalización y permanencia que los hace acreedores por una parte a postular candidatos sin acreditar requisitos adicionales como podrían ser un número determinado de firmas, etc., y por la otra, a recibir financiación del Estado para su funcionamiento. Los movimientos desde luego también podrán postular candidatos, pero sometidos a las condiciones que para los efectos establezca la ley, con miras a garantizar la seriedad de la intención de los mismos. No se quiso sin embargo limitar el derecho que le asiste a los ciudadanos de postular candidatos, razón por la cual grupos significativos de aquellos pueden también postularlos, pero cumpliendo con esas condiciones de seriedad. Todos los candidatos, movimientos y partidos tendrán acceso a la financiación estatal de las campañas y a los medios de comunicación del Estado siempre que obtengan el porcentaje de votación que establecerá la ley. Este límite se propone con el ánimo de imprimirle responsabilidad a las nuevas obligaciones que se imponen para el Estado, pero sin cercenar los principios de igualdad que garanticen a toda corriente de opinión la posibilidad no sólo de expresarse, sino también de convertirse en opción de poder.

En cuanto a la participación en la política de los empleados públicos, proponemos mantener la prohibición actual solamente para aquellos que detenten jurisdicción y mando o cargos de dirección administrativa. 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.

Se proponen, igualmente, unas directrices 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 contribuciones de cada fuente y prohibiendo a quienes desempeñen funciones públicas hacer donaciones 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 habría legitimidad para el ejercicio de las otras ramas del poder: antes de expedir la ley, de ejecutarla, de reglamentarla o de aplicarla en casos concretos, debe determinarse quienes han de cumplir con cada una de esas funciones.

Dentro del marco constitucional, la función electoral 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.

La función electoral tiene entidad propia: se refiere a la estructuración del Gobierno 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 el 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 1.985, complementado por las normas pertinentes contenidas en los Códigos Contencioso Administrativo y Penal, regula lo concerniente al proceso electoral. Allí se preve la existencia de autoridades especializadas en el manejo electoral: Consejo Nacional Electoral, Registrador Nacional del Estado Civil, Delegados y Registradores Distritales, Municipales y auxiliares, las cuales de suyo, no pertenecen a ninguna de las ramas del poder consagradas en la Constitución.

*Revisados.*  
Por lo expuesto y habiendo encontrado en la mayor parte de los proyectos realizados consenso en 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 la categoría de Rama u Organo del Poder Público.

Cabe destacar en nuestra propuesta la competencia judicial y la iniciativa legislativa que en materia electoral se otorga al Consejo Nacional Electoral, *la vigilancia del cumplimiento funcionamiento de los partidos y movimientos políticos.*

#### **VOTO OBLIGATORIO**

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

Para sus proponentes, es urgente 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 y un voto que aunque obligatorio no coarte la libre expresión de voluntad del elector, se devolverá la confianza perdida por éste en el proceso y se garantizará una legitimidad apoyada en la

decisión de la verdadera mayoría.

El delegatario Otty Patiño en este punto, insiste en el mantenimiento del sufragio como función constitucional de libre ejercicio por parte del ciudadano. Para él, lo que debe establecerse son los mecanismos que estimulen al voto respetando la decisión de abstención que puede tomar el elector en un momento dado. Los vicios electorales se acabarán con el uso de la tarjeta electoral tal y como lo propone entre otros, el proyecto de la AD-M19.

#### **INHABILIDADES**

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 para varios cargos y ampliando las inhabilidades por parentesco.

#### **ESTATUTO DE LA OPOSICION**

Con la institucionalización de los partidos 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 las agrupaciones que no participan de los mismos.

El establecimiento de un sistema político abierto a la competencia interpartidista implica el reconocimiento de las garantías necesarias para la formación de alternativas de cambio de las opciones desarrolladas por los partidos de gobierno.

Tales garantías abarcan diversos aspectos entre los que se destacan el acceso a la información oficial para el ejercicio de la función crítica, la consagración del derecho de réplica y la participación directa en asuntos de especial interés nacional.

La Constitución vigente no regula en forma sistemática esta materia. Hasta cierto punto, esa ausencia era explicable

bajo el régimen del Frente Nacional en el cual los partidos Liberal y Conservador desarrollaron su actividad bajo los parámetros de la alternación.

La instauración del sistema Gobierno-Partidos de Oposición en la administración del Presidente Barco, ha emanado una reconsideración sobre la necesidad de incluir en la nueva Constitución un Estatuto de garantías para el ejercicio de la Oposición.

Para evitar un excesivo reglamentarismo constitucional, en la propuesta se delega en el legislador la expedición del Estatuto, estableciendo al mismo tiempo, unos principios 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 elecciones para el órgano legislativo;

b- El acceso a la información oficial salvo las restricciones que establezca la ley;

c- El derecho de réplica en relación a las informaciones inexactas e injuriosas en forma equivalente a cuando se produjeron las mismas;

d- La igualdad de oportunidades para los miembros de todas las agrupaciones para el acceso a los cargos públicos, y

e- El derecho a participar en 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 el funcionamiento de la democracia, así

como para la consolidación de un espíritu nacional en los temas decisivos de la política exterior de nuestro 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.

La subcomisión no encontró consenso puesto que mientras para algunos (Partido Social Conservador), cargos como el de Procurador y el de Contralor deben estar en manos de partidos o grupos políticos diferente al del Presidente de la República, para otros, el carácter independiente de funcionarios como el Procurador, están asegurados por el sistema de escogencia (elegido en votación popular).-

En la mayoría de los proyectos presentados por los distintos delegatarios, relativos a esta materia, se observa un gran consenso en los aspectos anteriormente descritos. Tales los casos de las iniciativas del gobierno nacional, el Partido Social Conservador, Horacio Serpa-Guillermo Perry, Jaime Arias López, Guillermo Plazas Alcid, Antonio Galán Sarmiento, José Matías Ortiz, la Alianza Democrática M-19 y la Cámara de Representantes. Igual sucede con las propuestas presentadas por los colombianos en las mesas de trabajo y en las comisiones preparatorias constituidas en el proceso preconstituyente.

De los Honorables Constituyentes,

Atentamente,

HORACIO SERPA URIBE

AUGUSTO RAMIREZ OCAMPO

OTTY PATIÑO

**ANEXO No.1**

**PROYECTOS ANALIZADOS**

<u>Número</u>	<u>Autor</u>
13	MARIA TERESA GARCÉS
19	AUGUSTO RAMÍREZ OCAMPO Y OTROS
39	ALBERTO ZALAMEA COSTA
49	ANTONIO GALÁN SARMIENTO
50	ANTONIO NAVARRO WOLFF Y OTROS
53	MIGUEL SANTAMARÍA DAVILA
54	CARLOS HOLMES TRUJILLO
57	GUILLERMO PLAZAS ALCID
58	CONSEJO DE ESTADO
65	RODRIGO LLOREDA CAICEDO
67	MISAEAL PASTRANA B. Y OTROS
68	ARMANDO HOLGUIN
73	JAIME ARIAS LOPEZ
74	JAIME ARIAS LOPEZ
83	LORENZO MUELAS HURTADO
85	HORACIO SERPA, PERRY Y VERANO
88	HORACIO SERPA, PERRY Y VERANO
89	HORACIO SERPA, PERRY Y VERANO
93	ARTURO MEJIA BORDA
97	CAMARA DE REPRESENTANTES
100	CARLOS LEMOS SIMONDS
103	GUSTAVO ZAFRA ROLDAN
107	ANTONIO NAVARRO WOLFF
108	IGNACIO MOLINA GIRALDO
113	ALFREDO VASQUEZ Y AIDA ABELLA
114	JAIME FAJARDO Y DARIO MEJIA
123	JOSE MATIAS ORTIZ
124	HERNANDO HERRERA VERGARA
125	FERNANDO CARRILLO
126	ANTONIO GALÁN SARMIENTO
128	IVAN MARULANDA
130	EDUARDO ESPINOSA FACIO-LINCE

Bogotá, abril 10 de 1991

Señor Presidente y señores miembros  
de la Comisión Primera  
Asamblea Nacional Constituyente  
Att.: Dr. Jaime Ortiz Hurtado

Respetados señores:

Adjunto con la presente les estamos enviando el resultado final del trabajo de la Subcomisión Tercera, de acuerdo con la siguiente relación:

1. Artículos constitucionales sobre mecanismos de participación democrática.

2. Artículos constitucionales sobre mecanismos de protección de los derechos fundamentales. Anexo, propuesta sobre defensoría de los derechos humanos.

3. Artículos constitucionales sobre reformas a la Constitución.

4. Artículo constitucional sobre pedagogía de la Constitución.

5. Informe de la subcomisión Tercera sobre el articulado anterior.

6. ANEXOS

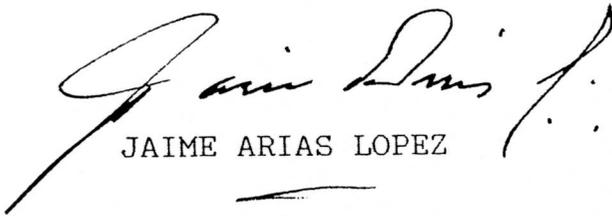
a) Artículos contenidos en los proyectos y propuestas presentados a la Asamblea sobre participación democrática.

b) Ponencia y anexos presentados por el constituyente Juan Carlos Esguerra Portocarrero sobre mecanismos de protección de los derechos constitucionales y el orden jurídico.

c) Artículos constitucionales presentados a la Asamblea sobre reformas a la Constitución.

Copia de esta información se está enviando a la secretaría General de la Asamblea, para que se disponga su publicación en la Gaceta.

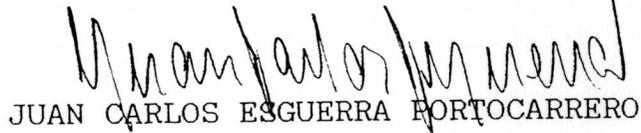
Atentamente,



JAIME ARIAS LOPEZ



DARÍO MEJÍA AGUDELO



JUAN CARLOS ESGUERRA PORTOCARRERO