**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA \_\_\_\_\_ DE 2018**

**“POR LA CUAL SE ACTUALIZAN Y DESARROLLAN REGLAS ELECTORALES Y DE ORGANIZACIÓN, FINANCIACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS”**

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**CAPITULO 1.**

**REGLAS SOBRE GARANTIAS ELECTORALES.**

Artículo 1º. Reducción de las restricciones nominativas y contractuales. Las normas relativas a las restricciones para la vinculación a la nómina estatal y las restricciones a la contratación pública para la Rama Ejecutiva del Poder Público contenidas en los artículos 32 y 33 de la ley 996 de 2005 se limitarán al período de treinta días anteriores a la fecha de las elecciones que se realicen en el respectivo nivel territorial.

En el caso de las elecciones para autoridades locales no se aplicarán dichas normas para la Presidencia de la República.

En cualquier caso, siguen exceptuadas de esta normatividad los actos administrativos referidos a la defensa y seguridad del Estado, el manejo del orden público y la búsqueda de la paz, así como los requeridos para el manejo de emergencias y necesidades sobrevinientes producto de casos de fuerza mayor y los que deban realizar las entidades sanitarias y hospitalarias.

Artículo 2º. Modificación a las restricciones a las entidades territoriales establecidas en el Parágrafo del artículo 38 de la ley 996 de 2005. Las restricciones establecidas en el parágrafo del artículo 38 de la ley 996 de 2005 solo tendrán vigencia durante cuarenta y cinco días calendario cuando se realicen elecciones territoriales y de treinta días calendario cuando se realicen elecciones del nivel nacional.

Artículo 3º. Normas sobre publicidad estatal. Los gastos destinados a publicidad estatal solo podrán estar referidos a campañas institucionales que tengan como propósito dar a conocer derechos o servicios que busquen ayudar a que los ciudadanos conozcan y accedan a dichos servicios. Queda prohibido todo gasto publicitario que no tenga este propósito.

Artículo 4º. Duración de las campañas electorales para autoridades territoriales. Las actividades públicas y los actos políticos destinados a promover las campañas electorales de los candidatos a gobernaciones, alcaldías, asambleas departamentales y concejos municipales sólo podrán iniciarse 60 días calendario antes de la fecha de las elecciones. La contratación de espacios publicitarios en medios de comunicación masiva y redes sociales solo podrá realizarse durante los 30 días calendario previo a la fecha de las elecciones.

**CAPITULO 2.**

**NORMAS SOBRE LA FINANCIACION DE CAMPAÑAS ELECTORALES.**

Artículo 5º. Financiación preponderantemente estatal. Las campañas para la elección popular de cargos y corporaciones públicas de los movimientos y partidos políticos con personería jurídica serán financiadas preponderantemente con recursos estatales, mediante anticipos, reposición de gastos y financiación estatal indirecta de algunos rubros que incluirá la propaganda electoral y la franquicia postal.

Los recursos de anticipos que reciban los partidos serán destinados de forma discrecional por las directivas de los partidos, para la financiación de las campañas de candidatos a cargos unipersonales y de listas a corporaciones públicas de elección popular.

.

La distribución de los recursos de anticipos se hará teniendo en cuenta la siguiente fórmula:

1. El 50% en partes iguales entre todas las organizaciones políticas con candidatos debidamente inscritos.
2. El 50% en distribución proporcional, de acuerdo con el desempeño electoral de dicho partido en la circunscripción en las últimas dos elecciones, si el partido no ha tenido desempeño electoral anterior o solo ha participado en un certamen electoral, el porcentaje de distribución se hará de conformidad con la reposición de votos más baja de las últimas dos elecciones.

El Estado entregará estos anticipos para la financiación de las campañas electorales a cargos y listas a corporaciones públicas de elección popular, con por lo menos dos meses de anticipación a la fecha de las elecciones.

Mediante la reposición de gastos por voto depositado ninguna campaña podrá recibir suma superior al monto de lo efectivamente gastado.

Artículo 6º. Financiamiento anticipado de campañas electorales. Con el propósito de garantizar que los recursos públicos promuevan la equidad y la transparencia en las campañas electorales se crea el Fondo de Anticipos Electorales como un fondo cuenta adscrito al Consejo Nacional Electoral. Dicho Fondo se encargará de girar los recursos a los partidos políticos para el desarrollo de las campañas electorales de sus candidatos.

El Fondo de Anticipos Electorales se conformará con el 75 por ciento de los recursos previstos para el pago de reposición de votos durante el respectivo año electoral según se trate de elecciones del nivel nacional o territorial. El dinero correspondiente a esta asignación será girado por el Ministerio de Hacienda durante los primeros dos meses del año en el caso de las elecciones locales. Para el financiamiento de las elecciones del nivel nacional el dinero del fondo debe ser girado seis meses antes de la realización de dichas elecciones.

El Consejo Nacional Electoral distribuirá los recursos recibidos según los siguientes criterios.

1. 60% para el financiamiento de los cargos unipersonales.
2. 40% para el financiamiento de listas a corporaciones públicas de elección popular.

Los partidos solicitarán los recursos que requieran de acuerdo con el monto al que tengan derecho y dichos dineros serán girados a las tesorerías de los partidos entre los cuatro y dos meses antes de la fecha de las elecciones.

Los partidos políticos solo podrán invertir los dineros de anticipos en candidatos propios o en candidatos propios que tengan el apoyo de otros partidos para el caso de las candidaturas a gobernaciones y alcaldías.

Con posterioridad a la declaración oficial de los comicios electorales el Consejo Nacional Electoral cruzará los recursos girados como anticipo con aquellos que le corresponden al partido por reposición de votos y dispondrá el giro de los recursos faltantes o la retención de giros en caso de que los votos no alcance a cubrir el monto girado como anticipo.

Artículo 7º. Topes de gastos electorales. Con el fin de mejorar la transparencia de los gastos electorales se triplicará el monto de topes permitido para campañas uninominales a las alcaldías y gobernaciones a partir del proceso electoral de 2019 y se duplicará para las campañas de las listas a Asambleas y Concejos municipales. El incumplimiento de las obligaciones de reporte de gastos electorales estará sometida a las sanciones previstas en la ley penal vigente así como a las demás sanciones legales previstas.

Para el caso de las campañas posteriores a 2019 el Consejo Nacional Electoral podrá ajustar dichos topes según las distintas categorías de las entidades de las entidades territoriales.

Artículo 8º. Auditorias de campañas electorales. El Consejo Nacional Electoral contratará auditorias independientes para las campañas electorales a gobernaciones y alcaldías en forma aleatoria y con firmas de auditoria reconocidas y con experiencia mayor a 5 años en labores de auditoría. El Consejo Electoral suprimirá la contratación de delegados electorales en los territorios y con dichos recursos contratará las auditorías independientes.

Artículo 9º. Fondo para la financiación de la democracia local. Con el fin de financiar los mecanismos de participación ciudadana y otras formas de participación en las alcaldías y territorios se autoriza la creación de fondos de democracia local. Para la creación de dicho fondo los alcaldes y gobernadores quedan facultados para recaudar hasta un 1% de los contratos de obra pública que se desarrollen en el respectivo municipio o departamento. La entrada en funcionamiento de dicho fondo procederá una vez se apruebe la respectiva Ordenanza o Acuerdo municipal estableciendo su reglamento de operación.

**CAPITULO 3.**

**REGLAS PARA LA ESCISION DE PARTIDOS Y PARA LA OBTENCION DE PERSONERÍA JURÍDICA.**

Artículo 10º. De la escisión de partidos. La escisión de un partido procederá cuando un grupo de congresistas, diputados o concejales cuya votación sume un 25% de los votos del respectivo partido o cuando dicho grupo represente una votación igual al mismo porcentaje de votos necesarios requeridos para la obtención de la personería jurídica según las normas vigentes.

Para el proceso de escisión los solicitantes radicarán la respectiva solicitud ante el Consejo Nacional Electoral demostrando que cumplen alguno de los dos requisitos anteriormente mencionados y con la respectiva firma de quienes respaldan la solicitud de escisión.

El Consejo Nacional Electoral tiene 30 días para verificar que se cumple al menos uno de los dos requisitos y en caso de que sea aceptada la solicitud procederá a informar su decisión tanto al partido como a los solicitantes.

Artículo 11º. Efectos de la escisión. Una vez aceptada la solicitud, los miembros del partido escindido tendrán hasta tres meses para cumplir todos los requisitos legales establecidos para la conformación de un nuevo partido y el reconocimiento de la respectiva personería jurídica.

Una vez cumplidos los requisitos para la obtención de la personería jurídica del nuevo partido escindido el Consejo Nacional Electoral procederá a ajustar los recursos de financiamiento del fondo de financiamiento de partidos entre el antiguo partido y el nuevo partido escindido. Quienes hagan parte del nuevo partido escindido no incurrirán en ningún caso de doble militancia.

**CAPÍTULO 4.**

**REGISTRO ÚNICO DE MILITANCI A**

ARTÍCULO 12º. REGISTRO ÚNICO DE MILITANCIA DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS. El Consejo Nacional Electoral llevará el registro de los militantes de cada partido o movimiento político. Para el efecto se dispondrá de los mecanismos necesarios para la inscripción de afiliados a cada colectividad política.

El registro de afiliados se suspenderá dentro de los dos meses anteriores a la realización de algún mecanismo de consulta a la militancia para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición.

ARTÍCULO 13º. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

**ROY BARRERAS**

**Senador**

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

**EXPOSICION DE MOTIVOS.**

Las reglas electorales se caracterizan por su dinamismo y la necesidad de responder a realidades políticas y sociales cambiantes. Por esta razón se le ha denominado “la legislación permanente” pues resulta imposible no atender los desafíos que la evolución social y los cambios políticos imponen a la institucionalidad. Esta situación es particularmente válida para Colombia dado que muchas de las reglas electorales actuales se construyeron para responder al desafío que implicaba la reelección del Presidente de la República, como por ejemplo, las limitaciones a la contratación y los movimientos de nómina pues se asumía que era previsible que el candidato presidente en busca de su reelección podría usar los recursos a su disposición, tales como la nómina y los contratos para conseguir los apoyos necesarios para su aspiración. Es así como la ley 996 de 2005 estableció un estricto régimen de limitaciones que abarcaba prohibiciones no sólo para el Presidente que buscaba la reelección sino para todas las autoridades territoriales que podrían servir para apalancar la reelección de la cabeza del Ejecutivo.

La eliminación de la reelección presidencial consagrada en el Acto Legislativo 2 de 2015 cambia la premisa que sustentaba el estricto conjunto de restricciones conocido popularmente como régimen de garantías electorales. Sin reelección presidencial y sin posibilidad de reelegir a los alcaldes y gobernadores no existe necesidad de que continúe un sistema que paraliza de manera impactante la administración pública durante un tercio del año. En este sentido lo normal sería eliminar del todo este régimen de constricciones, pero dado que es posible que los gobernadores y alcaldes quieran favorecer los intereses electorales de algunos de los participantes se decide conservar dicha normatividad, pero haciéndola más realista y concordante con el régimen de campañas.

La propuesta contenida en este proyecto de ley limita a un solo mes el periodo de restricciones legales para los gobernadores, alcaldes y miembros de gobierno territorial, y para el Presidente de la República.

La actualización de esta normatividad se complementa con una más clara propuesta de regulación de la publicidad estatal dado que actualmente no existen limitaciones ni distinciones entre lo que podría denominarse publicidad de los servicios públicos que los ciudadanos requieren conocer y la publicidad de los actos de gobierno del alcalde, gobernador o miembro del gobierno nacional de turno.

Un segundo capítulo de este proyecto busca facilitar la transparencia de los gastos electorales, los cuales son el principal factor de desconfianza en el proceso electoral y la mayor causa asociada a la corrupción en los territorios. La regla básica debe ser permitir y facilitar que los candidatos hagan totalmente transparente el dinero que reciben para la campaña, lo cual es absolutamente imposible cuando los topes son bajos y los candidatos deben ocultar los ingresos para evitar incumplir las normas electorales.

Se recogen a continuación algunos de los datos que sobre el funcionamiento del financiamiento político en Colombia se recopilaron en el “Estudio sobre financiamiento político en Colombia” (Juan Fernando Londoño, 2017, Cedae, Registraduría Nacional). Por ejemplo, según los datos recopilados por la empresa cifras y conceptos para el PNUD y NIMD, en relación con el Senado de la República los gastos reportados se presentan con base en el límite de $700.000.000 establecido por candidato. No obstante, los encuestados reconocen que los gastos reales rondaron los $3.000.000.000 en promedio (PNUD-NIMD-Cifras y conceptos, 2015). El establecimiento de topes por debajo de las realidades electorales ha facilitado el ingreso de dineros ilegales en las campañas porque el nivel de gastos opacos favorece que las campañas sean infiltradas con dineros sucios. Cuando la legislación evita que quien recibe dinero obtenido legalmente pueda transparentarlo genera un efecto perverso y es que pone en el mismo nivel a quienes reciben dineros ilegales y dineros legales pues ambos deben ocultarlo.

La percepción de que los políticos no hacen transparente la fuente de sus gastos electorales ha llevado a asociar este hecho con la creciente corrupción que se vive en el páis. Según cálculos de la Contraloría General de la Nación, el costo de la corrupción asciende a 17 mil millones de dólares cada año aproximadamente. La Fiscalía General de la Nación estima su costo en cuatro por ciento del PIB (HCHR, 2018). Esto se puede comparar con los cálculos del Banco Mundial que indican que Colombia gasta cerca del cinco por ciento de su producto interno bruto (PIB) en la salud. Sin embargo la cifra que parece más realista se deriva de un estudio reciente de la Universidad Externado señala que la corrupción le cobra al país  9 billones de pesos al año.

A nivel regional, los indicadores de corrupción son altos. De acuerdo a los datos reportados por las Contralorías Territoriales, entre 2008 y 2016 Córdoba era el departamento con mayor monto de los fallos con responsabilidad fiscal (por cada habitante): 727.569, los cuales representaban el 331.55% del presupuesto, seguido del departamento del Guaviare con 75.570 fallos (que representan el 17% de su presupuesto) y Bolívar con 74.533 fallos equivalentes al 22.58% del presupuesto (El Tiempo, 2018).

Como no se busca promover un gasto exagerado en las campañas, se compensa el aumento de los topes con una reducción del período de campañas y especialmente del tiempo de contratación de publicidad electoral. Ambas medidas han demostrado ser las regulaciones más efectivas para disminuir el aumento del gasto electoral en diferentes países del mundo.

La ley 1475 había previsto que se realizasen estudios para determinar los costos reales de las campañas, pero dichos estudios no se han realizado ni se han llevado al congreso propuestas para que sean ajustadas las normas que regulan el financiamiento electoral, pese a que existe un amplio reconocimiento de que existe un grave sub registro de gastos electorales que solo favorece a quienes quieren realizar maniobras indeseables y criminales con los bienes y recursos públicos. En el caso de las elecciones locales, los estudios realizados hasta ahora muestran que es en ellas donde resulta más fácil y más efectivo para las organizaciones criminales intervenir en los procesos electorales para garantizar apoyos políticos para el crecimiento de dichas actividades y para la captura del Estado por mafias criminales.

Un ejemplo de esto es que para las elecciones territoriales de 2011 y 2015, no hubo gran diferencia entre los ingresos y gastos reportados. Para las elecciones de 2011 el total de ingresos fue de $362.200.005.228 y los gastos reportados en total fueron de $348.479.631.235 (arrojando una diferencia positiva de $13.720.373.993, lo cual representa el 3,8% del total de los ingresos). Para 2015 se registraron un total de ingresos por $483.567.785.066 y se reportaron gastos por $479.074.803.004 (una diferencia positiva de $4.492.982.062 que representa simplemente el 0,92% del total de ingresos registrados).

Esta particular coincidencia entre ingresos y gastos, destaca que de ninguna manera las campañas van a reportar dineros mayores a los gastos permitidos, un asunto que deja en la oscuridad otros aportes recibidos y que además difícilmente tiene en cuenta los aportes en especie, facilitando la entrada de dineros ilegales en las campañas políticas.

Probablemente uno de los mayores problemas que tiene el sistema de financiamiento político en Colombia es la opacidad en la información sobre los gastos electorales. Todos los políticos reconocen en privado que sus competidores no respetaron los topes y señalan cifras exorbitantes empleadas para la consecución del poder político, lo cual se complejiza si se acepta el hecho de que la mayor parte del mismo se produce mediante circulación de dinero en efectivo.

Por esto es importante diseñar un mecanismo que permita que los recursos públicos realmente lleguen a tiempo para conseguir los objetivos que se persiguen con ellos, cuales son la promoción de la equidad entre los contendores políticos, el aumento de la transparencia sobre el origen de los recursos de las campañas, el fortalecimiento de los partidos políticos y la reducción de las posibilidades de riesgo de infiltración criminal. Para ello se crea el Fondo de Anticipos Electorales. Dicho Fondo, adscrito al Consejo Nacional Electoral busca garantizar que los recursos que actualmente llegan mediante la reposición y que solo terminan pagándose posteriormente a los periodos electorales, puedan ser usados durante el periodo de las campañas para lo cual se deben trasladar un 75% de los recursos previsto para el pago de los votos y posteriormente deben ser girados a los partidos previo al inicio de las campañas electorales para que efectivamente puedan ser usados para promover los candidatos inscritos por ellos.

Los datos recopilados por los informes de Transparencia por Colombia (2011, 2016) han evidenciado el poco empleo de los anticipos y el mínimo impacto que tienen para limitar la dependencia al dinero privado. Para las elecciones al Congreso de 2014 los anticipos significaron solamente el 6% del total de los recursos, en las territoriales la cifra de anticipos descienden del 2% en el 2011 al 0.2% en 2015. Estos porcentajes mínimos contrastados con la dimensión de los recursos privados (71% en elecciones legislativas, y 89% en territoriales) evidencian que este sistema no ha logrado cumplir con su objetivo de contribuir a equilibrar desde el inicio la competencia electoral. La única excepción en este apartado se da para las elecciones presidenciales. Allí el dinero público vía anticipo tiene preponderancia -en buena medida por el esquema legal configurado para este tipo de elecciones- alcanzando un porcentaje de uso del 46% en la primera vuelta del 2014.

Asimismo, el funcionamiento de los anticipos para las elecciones legislativas de 2014 refleja una disparidad entre el monto aprobado y el monto reportado por anticipos para cada uno de los partidos inmersos en la contienda electoral. El informe de Transparencia por Colombia (2014) evidencia que de un total de $45.219.357.208 aprobados las organizaciones políticas solo reportaron $14.957.327.662, lo cual representa que tan solo un 32.73% de los recursos, fueron efectivamente usados como gastos anticipados durante las campañas. Lo que demuestra las dificultades que tienen quienes solicitan los anticipos para poder usarlos efectivamente, principalmente debido a las demoras en el tramite y giro de los recursos,

Por otro lado, de los 753 candidatos para la elección al Senado 2014, sólo 254 recibieron anticipos por un total de $.7.969.628.929 lo cual representa tan solo un 8% del total de ingresos a candidatos ($99.015.221.742).

Para el caso de la Cámara de Representantes, la circunscripción departamental y del Distrito Capital se presentaron 1341 candidatos, de los cuales sólo 181 recibieron anticipos, lo cual representa el 13% del total de candidatos que se presentaron a la corporación pública.

Ambas cifras evidencian primero, la poca participación de los anticipos en relación con los ingresos totales, para el caso del Senado del 8% y para la cámara de representantes del 5% y segundo, revela la poca participación de los candidatos que reciben anticipos, en el caso de la Cámara de Representantes de un 13%, y del Senado de un 35%.

En general, las dificultades en el uso de los anticipos se dan debido a que i) las diferentes campañas no tienen los recursos necesarios para cumplir las pólizas y respaldar la solicitud de recursos y ii) la poca eficiencia en el proceso de aprobación y entrega de los anticipos. Esto en virtud de que los tramites que los partidos deben realizar para estas solicitudes al Fondo de Financiación de la Política del Consejo Nacional Electoral y las respectivas revisiones que esta entidad debe hacer, termina en ocasiones, con entregas de anticipos días antes de la jornada electoral (Transparencia por Colombia, 2016, p. 9).

Las nuevas normas de financiamiento se complementan con la disposición para crear un mecanismo de auditoría independiente para las campañas electorales, para lo cual se otorga al Consejo Nacional Electoral la facultad de contratar en forma aleatoria auditorias especializadas para las campañas electorales.

Finalmente, se crean los fondos de democracia local con el propósito de que se puedan financiar a nivel local los mecanismos de democracia directa y los diferentes mecanismos de participación en el nivel local.

La última sección del proyecto de ley busca desarrollar normas previstas para la escisión de partidos en la ley 1475 y facilitar la dinámica de evolución de los partidos políticos. La ley 1475 señaló esta posibilidad, pero no desarrolló las reglas que permitieran llevarla a la práctica para lo cual esta ley busca llenar este vacío partiendo de estándares que no promuevan la división de los actuales partidos. Finalmente, se establece la posibilidad de que los grupos significativos de ciudadanos que obtengan más de un 5% de la votación en la primera vuelta presidencial también puedan obtener su personería jurídica, lo cual es un desarrollo natural, dado que hoy se reconoce ese derecho a los grupos significativos de ciudadanos que participan en las elecciones parlamentarias. En todo caso, para evitar que se siga generando la mala práctica de la feria de avales se restringe la posibilidad de que los mismos puedan presentar avales en todas las circunscripciones y limitando esta opción a aquellos partidos que han obtenido una votación previa en el territorio donde buscan avalar candidatos.

Cordialmente,

**ROY BARRERAS**

**Senador**

**BIBLIOGRAFÍA**

El Tiempo (18 de agosto de 2018) El 58 % de empresarios creen que sin sobornos se pierden negocios. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/informe-de-la-universidad-externado-sobre-la-corrupcion-en-colombia-257572>

Londoño, Juan Fernando. (2017) Estudio sobre el financiamiento político en Colombia. Bogotá: Centro de Estudios en democracia y Asuntos Electorales (CEDAE), Registraduría Nacional del Estado Civil, Centro de Análisis y Asuntos Públicos (CAAP).

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2018) Informe sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia durante el año 2017. Disponible en: <http://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/informes-anuales/8887-informe-del-alto-comisionado-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-el-ano-2017>

PNUD – NIMD- Cifras y Conceptos (2015) Evaluación de las campañas al Senado de la República ¿cómo hacer de la participación política un asunto de todos? Bogotá, Colombia

Transparencia por Colombia. (2016) Informe de financiación de campañas y rendición de cuentas en elecciones 2015. Análisis Cuentas Claras. Elecciones 2015. Bogotá, Colombia.