

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA _____ DE 2016

Por medio del cual se modifica la Ley 649 de 2001 y se dictan otras disposiciones para la garantía de las minorías políticas en Colombia

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA

ARTÍCULO 1º. Modifíquese el artículo 1º de la Ley 649 de 2001 el cual quedará con el siguiente texto:

ARTÍCULO 1º. De conformidad con el artículo 108, 171, 176 y 264 de la Constitución Política habrá una circunscripción nacional especial para asegurar la participación de los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior.

PARÁGRAFO. Quien sea elegido para la circunscripción especial de los colombianos residentes en el exterior, deberá residir en el territorio nacional mientras ejerza su condición de Representante de la Cámara.

ARTÍCULO 2º. Adiciónese el artículo 4A a la Ley 649 de 2001 el cual quedará con el siguiente texto:

Artículo 4A. Entiéndase como minorías políticas aquellos partidos y movimientos políticos cuya votación no exceda el 6% de la votación válida para las últimas elecciones al Congreso de la República o a las diferentes Corporaciones Públicas, en los niveles territoriales, municipal y departamental, según corresponda.

ARTÍCULO 3º. Adiciónese el artículo 4B a la Ley 649 de 2001 el cual quedará con el siguiente texto:

Artículo 4B. Se garantizará para las minorías políticas el 20% de las curules para Senado en circunscripción nacional, 20% de las circunscripciones departamentales en las que exista 5 o más representantes de la Cámara de Representantes y el 20% de las curules de las corporaciones públicas de todos los

niveles territoriales que cuenten con 7 o más curules. Sin perjuicio de que puedan participar en las elecciones de las demás circunscripciones.

ARTÍCULO 4º. Modifíquese el artículo 4o de la Ley 649 de 2001 el cual quedará con el siguiente texto:

Artículo 4C. Podrán acceder a curules por la circunscripción especial para las minorías políticas en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes, los movimientos o partidos políticos:

a) Que su votación no exceda el 6% del censo electoral en las elecciones anteriores para Congreso.

b) Que hubieran presentado candidatos al Senado de la República y a la Cámara de Representantes como mínimo en un 30% de las circunscripciones territoriales;

c) Que no hubieran obtenido representantes en la respectiva corporación mediante el sistema general de elección.

La curul corresponderá al partido o movimiento político que, cumpliendo con los requisitos, de los literales anteriores obtenga la mayor votación agregada en todo el país.

La lista a la cual se le asignará la curul será la conformada por las cabezas de lista de mayor a menor votación de las inscritas por el respectivo partido o movimiento en todo el territorio nacional.

ARTÍCULO 5o. Modifíquese el artículo 10o de la Ley 649 de 2001 el cual quedará con el siguiente texto:

ARTÍCULO 10. *Asignación de curules.* Los Representantes a la Cámara por la circunscripción especial serán elegidos mediante el sistema que en el momento sirva de escogencia a los congresistas.

Las curules correspondientes a la circunscripción especial de minorías políticas en el Congreso y las corporaciones públicas, serán asignadas mediante el sistema de cociente electoral contemplado en el artículo 263A de la Constitución política.

Adiciónese un artículo NUEVO a la Ley 649 de 2001 el cual quedará con el siguiente texto:

ARTÍCULO 14. Las minorías políticas tienen las mismas normas de inscripción, inhabilidades e incompatibilidades, requisitos generales, tarjetas electorales y prohibiciones propias de los partidos que participan en la circunscripción nacional o circunscripciones territoriales.

ARTÍCULO 6o. Vigencia. Esta ley rige a partir de su promulgación.

De los Honorables Congressistas,

ANA PAOLA AGUDELO
Representante a la Cámara

GUILLERMINA BRAVO MONTAÑO
Representante a la Cámara

CARLOS EDUARDO GUEVARA V.
Representante a la Cámara

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA _____ DE 2016

Por medio del cual se modifica la Ley 649 de 2001 y se dictan otras disposiciones para la garantía de las minorías políticas en Colombia

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Introducción y descripción general

Con el presente proyecto de Ley se pretende modificar la Ley Estatutaria 649 de 2001 con el objetivo de ampliar y actualizar las disposiciones y garantías para la existencia de las minorías políticas en Colombia, conforme al artículo 108, 171 y del 176 el cual fue modificado por el Acto Legislativo 03 de 2005.

Con el proyecto no se pretende ampliar el número de curules a proveer en el Congreso de la República, ni el número de curules en las diferentes corporaciones públicas a nivel nacional, el objetivo del articulado es definir qué es una minoría política y asegurar que por lo menos el 20% de las curules de cada corporación sean para la participación y representación de las minorías políticas en el país.

Adicionalmente se estipulan requisitos para acceder a las curules de minorías políticas y la asignación de curules que será mediante el sistema de cociente electoral.

La presente propuesta no variaría significativamente el porcentaje de participación que tienen actualmente las minorías en el Congreso:

Por ejemplo, en la Cámara de representantes los partidos que tienen menos del 6% de votación son 9, sin incluir los partidos y movimientos indígenas y afrocolombianos, que representan una gran variedad de organizaciones, grupos sociales y ciudadanos, en este caso las curules suman aproximadamente el 20%.

Partidos o Movimientos políticos	Curules	Votación	Porcentaje Curules
Partido Liberal	39	17,21%	23,9%
Partido de la U	37	19,55%	22,7%
Partido Conservador	27	16,04%	16,6%
Centro Democrático	19	11,53%	11,7%
Partido Cambio Radical	16	9,43%	9,8%
Partido Alianza Verde	6	4,08%	3,7%
Partido Opción Ciudadana	6	3,98%	3,7%
Polo Democrático Alternativo	3	3,53%	1,8%
Movimiento " MIRA "	3	3,50%	1,8%
100% Colombia	3	1,34%	1,8%
Por un Huila Mejor	1	0,63%	0,6%
Partido Alianza Social Independiente	1	0,40%	0,6%
Movimiento de Integración Regional	1	0,04%	0,6%
Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia	2	0,56%	1%

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil. Preconteo Boletín 42 de 2014

Igual sucede con el Senado, 3 partidos tienen menos del 6% de la votación, sin contar la circunscripción especial indígena, y tienen aproximadamente el 20% de las curules disponibles en dicha corporación.

Partidos o Movimientos políticos	Curules	Votación	Porcentaje Curules
Partido de la U	21	19,12%	21,0%
Centro Democrático	20	17,81%	20,0%
Partido Conservador	18	16,63%	18,0%
Partido Liberal	17	14,91%	17,0%
Partido Cambio Radical	9	8,48%	9,0%
Partido Alianza Verde	5	4,78%	5,0%
Partido Opción Ciudadana	5	4,50%	5,0%
Polo Democrático Alternativo	5	4,56%	5,0%
Movimiento MIRA	0	2,82%	0,0%

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, 2014

Constitucionalidad y legalidad

Conforme lo estipula el artículo 108 de la C.P. existe una circunscripción especial de minorías étnicas y políticas: *“El Consejo Nacional Electoral reconocerá Personería Jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías étnicas y políticas, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso”.*

Por lo anterior, a pesar de que mediante el Acto Legislativo 03 de 2005, se haya modificado el Artículo 176 de la Constitución Política, regulado mediante la Ley estatutaria 649 de 2001, la circunscripción de minorías políticas es un mandato constitucional vigente y necesario para el fortalecimiento democrático que se

quiere adelantar en el marco de las conversaciones hechas actualmente en La Habana.

Además es completamente admisible que el Congreso determine las características de una minoría política para poder establecer sus derechos y deberes de acuerdo con los derechos políticos y democráticos otorgados por la Constitución a todos los colombianos.

Cuando la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad del texto que resultó en la Ley Estatutaria 649 de 2001 afirmó

Observa la Corte que el Congreso obró dentro de los límites de su discrecionalidad al considerar como "minorías políticas" a aquellos partidos o movimientos que, habiendo participado en las elecciones, no hayan alcanzado los votos necesarios para contar con un Representante. Esta definición halla un fundamento en la Carta, en la medida en que permite que la determinación de quiénes son mayorías y quiénes son minorías dependerá, no de una disposición jurídica, sino de la voluntad soberana del pueblo, expresada directamente por medio de los mecanismos electorales; es decir, será la ciudadanía, a través de las votaciones, la que sentará las bases para clasificar a una determinada corriente política como minoritaria. En la sentencia C-145/94 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), se afirmó que "sólo hay verdadera democracia allí donde las minorías y la oposición se encuentran protegidas a fin de que puedan eventualmente llegar a constituirse en un futuro en opciones mayoritarias, si llegan a ganar el respaldo ciudadano necesario". (Sentencia C-169 de 2001)

Sin embargo, dejó abierta la puerta para que a las minorías de manera progresiva se le garantice el derecho político de participar y de tener representación:

Ello, por supuesto, no excluye la posibilidad de que a través de futuras medidas, legislativas o administrativas, se establezcan otros mecanismos diferentes para proteger a las minorías políticas. (Sentencia C-169 de 2001)

Derecho de las minorías como derecho fundamental y parte central del pluralismo democrático

Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la participación y garantía de representación de todos los actores y sectores en una democracia, es un derecho fundamental. Por lo tanto, se puede decir, que garantizar el derecho de participación de las minorías políticas, hace parte de las obligaciones que el Estado colombiano según la Constitución, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la cual hace parte Colombia, entre otros instrumentos internacionales.

Informe Anual de 1993, en el CAPÍTULO V “CAMPOS EN LOS CUALES HAN DE TOMARSE MEDIDAS PARA DAR MAYOR VIGENCIA A LOS DERECHOS HUMANOS, DE CONFORMIDAD CON LA DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE Y LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS”, contempla:

“La Comisión siempre ha reconocido la relación orgánica entre la violación de los derechos a la seguridad física, por una parte, y la negación de los derechos económicos y sociales y la supresión de la participación política. Toda distinción que se establezca entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales constituye una formulación categorizante que se aparta de la promoción y garantía de los derechos humanos.”

Una vida libre del temor y la necesidad comporta inevitablemente garantizar los derechos civiles y políticos puesto que a través de la participación popular, quienes son objeto de la negación de sus derechos económicos y sociales, pueden participar en las decisiones que se relacionan con la asignación de los recursos nacionales y el establecimiento de programas sociales, educativos y de salud. La participación popular, objetivo de la democracia representativa, garantiza que todos los sectores sociales participen en la formulación, aplicación y revisión de los programas nacionales. Y, aunque podría afirmarse que la participación política fortalece la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, también es verdad que la aplicación de esos derechos crea las condiciones para que la población en general sea capaz, es decir, saludable y educada, para participar activa y productivamente en el proceso de toma de las decisiones políticas.” Subrayado fuera de texto.

En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sus principales pronunciamientos en materia de derechos políticos, casos Castañeda

Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, ha resaltado la importancia central de respetar los derechos políticos, consagrados en diversos instrumentos internacionales y “propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político” (Corte IDH 2008b, 42, párr. 141) y Yatama vs. Nicaragua (Corte IDH, 2005b, 88, párr. 192).

Así mismo sucede con el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, en el cual el Estado se compromete a respetar y promover el pluralismo político e ideológico:

2. Los Estados partes en el presente Protocolo convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz.

El presente proyecto de ley Estatutaria pretende entonces, regular el derecho a la existencia y representación de las minorías políticas del país como requisito indispensable del pluralismo y fortalecimiento democrático en el país.

Según Giovanni Sartori, uno de los teóricos más destacados de la democracia y de la ciencia política, no pueden existir mayorías si no existen minorías, sería una contradicción per se: “*la regla de las democracias liberales es que la mayoría gobierna (prevalece y decide) en el respeto de los derechos de las minorías. Quien dice majority rule olvidando los minority rights no promueve la democracia, la hunde*”.

Adicionalmente, el punto 2 de la agenda de La Habana tiene como objetivo profundizar la democracia el país, es por esto que se hace necesario establecer garantías para las minorías políticas, garantías para quienes no pertenecen a la mayoría o al gobierno y garantías para las nuevas fuerzas políticas.

Jurisprudencia

Mediante la Sentencia C-169 de 2001, la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad del texto que resultó en la Ley Estatutaria 649 de 2001 y confirmó el papel del Estado en el fortalecimiento de la democracia, la participación y el establecimiento de garantías para las minorías étnicas y políticas del país. Dijo la Corte:

Es indiscutible que la participación es un elemento de importancia estructural para el ordenamiento constitucional colombiano; tanto así que, de conformidad con el Preámbulo y los artículos 1 y 2 de la Carta, es uno de los principios fundantes del Estado y, simultáneamente, uno de los fines esenciales hacia los cuales se debe orientar su actividad. Por ello, cualquier medida destinada a fortalecer la participación cuenta, de entrada, con un firme apoyo en la Constitución. (Sentencia C-169 de 2001)

La Corte resalta que la democracia no puede verse como un gobierno de mayorías, por el contrario, el pluralismo es la correspondencia entre la representación y todas las fuerzas políticas y sociales existentes en una sociedad

El pluralismo establece las condiciones para que los contenidos axiológicos de la democracia constitucional tengan lugar y fundamento democrático. [...] En consecuencia, sólo puede hablarse de una verdadera democracia, representativa y participativa, allí donde la composición formal y material del sistema guarda una correspondencia adecuada con las diversas fuerzas que conforman la sociedad, y les permite, a todas ellas, participar en la adopción de las decisiones que les conciernan [...] que pretende superar la concepción tradicional de la democracia, vista simplemente como el gobierno formal de las mayorías, para acoplarse mejor a la realidad e incluir dentro del debate público, en tanto sujetos activos, a los distintos grupos sociales, minoritarios o en proceso de consolidación, fomentando así su participación en los procesos de toma de decisiones a todo nivel. (Sentencia C-169 de 2001)

En la misma sentencia, resalta la importancia de la creación de una circunscripción especial para las minorías étnicas y políticas del país como parte de la relación entrañable entre la democracia participativa y el pluralismo, principios claves del “juego político” en Colombia:

En los regímenes democráticos, definidos formalmente como aquellos en los cuales los destinatarios de las normas son los mismos que las producen (Sentencia C-145 de 1.994, M.P. Alejandro Martínez

*Caballero), uno de los momentos más sobresalientes es el de la conformación, a través de los mecanismos electorales, de las instituciones que habrán de canalizar la voluntad popular, particularmente el Congreso de la República. El proyecto bajo revisión se orienta hacia el fortalecimiento de esta modalidad de participación, ya que al crear la nueva circunscripción electoral, dota a determinados grupos sociales de una herramienta indispensable para adquirir vocería directa en la Cámara de Representantes y, a través de ella, ejercer efectivamente su derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, consagrado por el artículo 40 de la Carta en tanto manifestación activa de la calidad de ciudadano colombiano. **Al hacerlo, confirma la íntima relación que existe entre la democracia participativa y el pluralismo, principio que se introduce, así, entre las reglas mismas del juego político.***

En otras palabras, la relación inescindible que se establece entre el pluralismo y la participación en una democracia constitucional como la colombiana, trae como consecuencia inmediata la necesidad de que el sistema representativo refleje al máximo, en su conformación, las distintas alternativas políticas que plantea la sociedad; especialmente cuando el artículo 133 de la Carta dispone, expresamente, que "los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común". Es esta representatividad social, sin duda, lo que legitima el quehacer de corporaciones de elección popular como el Congreso de la República, las cuales, por esa misma razón, deberán contar con la participación efectiva, tanto de los sectores tradicionalmente marginados de lo público, como de las formas minoritarias y diferentes de organización social -categorías frecuentemente superpuestas-. Subrayado fuera de texto.

Con la circunscripción especial dice la Corte que se logrará posicionar al Congreso como articulador de las distintas organizaciones existentes y se logrará incorporar a las minorías políticas en las decisiones del país como portavoces de intereses sociales legítimos.

Además, destaca que la creación y respeto de una circunscripción electoral "se encuentra a tono con el principio constitucional de igualdad" y es una "medida válida de discriminación positiva, puesto que asigna a determinadas categorías sociales una situación formalmente más ventajosa que la de la generalidad de los

colombianos -quienes no tienen una circunscripción especial a su favor-, como medio para contrarrestar las desigualdades materiales que les aquejan y lograr, así, una mayor posibilidad de que accedan a los beneficios que justamente les corresponden". (Sentencia C-169 de 2001)

Competencia

Según el artículo 152 de la Constitución Política, por medio de una ley estatutaria se deberá regular los derechos fundamentales, procedimientos y recursos para su protección y la organización y régimen de los partidos políticos:

ARTÍCULO 152 de la C.P. Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:

a. Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;

[...]

c. Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales;

d. Instituciones y mecanismos de participación ciudadana; [...]

Igualmente, según la Ley 5 de 1992 en sus artículos 207 y 208 se regulan las materias y condiciones para el trámite de las leyes estatutarias:

ARTÍCULO 208. Condiciones. Los proyectos que se refieran a leyes estatutarias serán tramitados, además, bajo las condiciones siguientes:

1. Deberán expedirse en una sola legislatura.

2. La Corte Constitucional procederá a la revisión previa de los proyectos aprobados por el Congreso.

3. Estas leyes no podrán expedirse por facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República.

Consideraciones finales.

Ponemos en consideración del Congreso de la República esta iniciativa, con el objetivo de establecer condiciones favorables para las minorías políticas en Colombia, en el marco de las negociaciones que se adelantan en La Habana y frente a la eventual creación de las “Circunscripciones especiales de Paz”¹, las cuales favorecerán las nuevas organizaciones políticas, pero sin descuidar los derechos que tienen las organizaciones políticas minoritarias ya existentes, en una República democracia, participativa y pluralista como la nuestra.

De los Honorables Congresistas,

ANA PAOLA AGUDELO
Representante a la Cámara

GUILLERMINA BRAVO MONTAÑO
Representante a la Cámara

CARLOS EDUARDO GUEVARA V.
Representante a la Cámara

¹ Gobierno Nacional y FARC. 2013 Borrador conjunto. Participación Política: Apertura democrática para construir la paz. Recuperado el 12 de julio de 2016 en: https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/Borrador%20Conjunto%20-%20Participaci_n%20Pol_tica.pdf