

Bogotá D.C., octubre de 2023

Honorable Senador

GERMÁN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ

Presidente de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República
Ciudad

Referencia: Informe de ponencia de archivo del Proyecto de Ley No. 054 de 2023 Senado *“Por medio de la cual se modifica la Ley 1475 de 2011, y se dictan otras disposiciones”*.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo realizado por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, rindo informe de ponencia de archivo del Proyecto de Ley No. 054 de 2023 Senado *“Por medio de la cual se modifica la Ley 1475 de 2011, y se dictan otras disposiciones”*.

1. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El 1º de agosto de 2023 los Senadores Ana Paola Agudelo García, Manuel Virgüez Piraquive y Carlos Eduardo Guevara Villabón, así como la Representante Irma Luz Herrera Rodríguez presentaron el proyecto de ley de la referencia. Esta misma iniciativa había sido radicada el 14 de octubre de 2021 bajo el número 244 de 2021 Senado, pero fue archivada por tránsito de legislatura de conformidad con la Ley 5ª de 1992.

El 23 de agosto de 2023 la Secretaría de la Comisión Primera me comunicó que la Mesa Directiva, mediante Acta MD-05, me designó como ponente del Proyecto de Ley No. 054 de 2023 Senado *“Por medio de la cual se modifica la Ley 1475 de 2011, y se dictan otras disposiciones”*. El 18 de septiembre de 2023 se solicitó prórroga para rendir el informe de ponencia, la cual fue debidamente otorgada por la presidencia de la Comisión.

2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley de la referencia consta de tres artículos. El primero se refiere al objeto de la iniciativa, el segundo propone modificar el artículo 18 de la Ley 1475 de 2011 y el tercero contiene la vigencia. A través de ellos, la iniciativa busca: (i) incluir la realización de pregrados y posgrados en áreas afines a la gestión política y administración pública como una de las actividades que los partidos políticos pueden financiar con los recursos que el Estado les transfiere para garantizar su funcionamiento, (ii) asegurar un porcentaje mínimo de recursos para ese fin, y (iii) precisar que no se financiarán estudios de pregrado y posgrado a las directivas de los partidos y movimientos políticos.

3. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

Los autores de la iniciativa plantean que, para fortalecer la democracia colombiana, se requiere que las instituciones lleguen personas formadas profesionalmente en diferentes áreas (derecho, tributación, economía, salud, etc.), pues solo así se garantiza un efectivo desempeño en el debate público. En ese contexto, proponen que los partidos políticos puedan utilizar los recursos que reciben del Estado para financiar estudios de pregrado y de posgrado de sus militantes, lo que a su vez podría conllevar a que se vinculen más jóvenes a dichas agrupaciones políticas.

El propósito de elevar el nivel del debate público a partir de conocimiento especializado es valorado, pero la forma que aquí se propone para alcanzarlo no es jurídicamente viable ni conveniente. Para explicar esta postura, que justifica la proposición de archivo del proyecto de ley, se exponen cinco argumentos.

3.1. Los partidos políticos no tienen la función de educar profesionalmente a sus miembros

El artículo 18 de la Ley 1475 de 2011, que aquí se busca modificar, prevé que *“los recursos provenientes de la financiación estatal se destinarán a financiar las actividades que realicen para el cumplimiento de sus fines y el logro de sus propósitos”*. La pregunta que la Comisión debe hacerse es ¿el cubrimiento de matrículas de programas de pregrado y de posgrado hace parte de los fines y propósitos de los partidos políticos? La respuesta a dicho interrogante es negativa por los siguientes argumentos.

La Ley 130 de 1994, conocida como el Estatuto Básico de los Partidos Políticos, señala en su artículo 2° que los partidos políticos son *“instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación”*. De dicha definición queda claro cuál es el objetivo de este tipo de agrupaciones, y todo lo que ellas hagan debe ir encaminado hacia ese fin: el acceso al poder y la participación política.

En línea con lo anterior, la sentencia C-089 de 1994, que estudió de el proyecto de ley que dio origen a la Ley 130 de 1994, sintetizó las finalidades de los partidos políticos así:

“1.7 En la realidad política los partidos surgen como organizaciones cuya mediación entre los ciudadanos y el poder político contribuye a consolidar y actualizar la democracia. Gracias a la legislación electoral y a la acción de los partidos, se logra periódicamente encauzar y dar cuerpo a la voluntad del pueblo. Las funciones de los partidos, dejando de lado desviaciones y patologías que desvirtúan su objeto, suelen describirse, así: (1) movilizar a los ciudadanos con miras a su integración en el proceso político y a la reducción de la abstención electoral de modo que el sistema en su conjunto pueda aspirar a conservar su legitimidad y respetar el primado del principio

mayoritario; (2) convertir las orientaciones, actitudes y demandas de la población, expresas o latentes, en programas permanentes o coyunturales de acción política que se presentan como alternativas para ser incorporadas formalmente por las instancias públicas o que se destinan a alimentar la oposición frente al poder establecido; (3) contribuir a la formación de una cultura política y al ejercicio responsable del sufragio, mediante la información al público relativa a los asuntos que revisten mayor trascendencia social; (4) ofrecer a los electores las listas de personas entre las que pueden elegir a las personas llamadas a integrar y renovar los órganos estatales; (5) garantizar a los electores que en proporción a sus resultados electorales y dependiendo de éstos, su capacidad organizativa podrá realizar los programas y propuestas presentadas.”

En el mismo pronunciamiento, la Corte Constitucional reiteró que los partidos políticos “*están concebidos para acceder al poder, a los cargos de elección popular y para influir en las decisiones políticas y democráticas de la nación*”, mientras que los movimientos políticos están pensados “*para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones*”.

Del recuento de la ley estatutaria sobre partidos y movimientos políticos, así como de la jurisprudencia constitucional, se concluye que dichas agrupaciones políticas no están llamadas a ser plataformas para que las personas puedan acceder a la educación superior (pregrados y posgrados). Esta función está a cargo del Estado mediante la financiación directa de la educación superior pública para que la misma sea gratuita (art. 67 CP) y por ende dicha responsabilidad no debe ser trasladada a otro actor como los partidos y los movimientos políticos. Las áreas en que ellos deben propiciar la formación académica son los temas políticos y electorales, los cuales ya se encuentran incluidos en el artículo 18 de la Ley 1475 de 2011.

Ahora bien, claro que es deseable que el debate público se nutra de diferentes saberes y que las personas que estén en él cuenten con la capacitación deseable para que dicho debate sea de altura, con argumentos tanto técnicos como de conveniencia que permitan adoptar la mejor decisión posible. Sin embargo, para llegar a ese objetivo existen otros mecanismos diferentes al propuesto:

- Existe la posibilidad de convocar a audiencias públicas en las que, por lo general, acuden entidades y personas con conocimiento especializado para rendir su concepto sobre el tema a tratar.
- Los miembros de corporaciones públicas (Congreso, Asambleas, Concejos) tienen a su disposición equipos de trabajo que pueden estar compuestos por personas de diversas profesiones que les pueden ayudar a comprender de mejor manera los aspectos técnicos de las iniciativas puestas a su consideración.
- En el caso del Ejecutivo, los tomadores de decisiones también tienen a su disposición equipos de personas que les pueden ayudar a adoptar la mejor alternativa posible.

Además, en virtud del principio de participación, se deben abrir espacios para que la ciudadanía opine sobre las decisiones a tomar.

Adicionalmente, si los partidos políticos están interesados en que sus militantes (en especial quienes resultan electos en cargos de representación en su nombre, pues son quienes participan de los debates públicos) sean personas con formación profesional, deben ser ellos quienes asuman la responsabilidad de encontrar esos perfiles y atraerlos a la colectividad. De ningún modo se le debe trasladar dicha carga al Estado vía financiación de estudios de pregrado y posgrado, ya que se trata de la visión propia del partido.

Así las cosas, (i) dada la desconexión entre la actividad sugerida por el proyecto de ley y los fines de las agrupaciones políticas en mención; (ii) el hecho de que existen otros medios para alcanzar el propósito pretendido por la presente iniciativa; y (iii) considerando que son las agrupaciones políticas quienes deben buscar los perfiles profesionales que quieren tener en su colectividad, se estima que la propuesta bajo estudio es jurídicamente inviable e inconveniente.

3.2. El proyecto de ley presenta un alto grado de indefinición que dificultaría su implementación

En el apartado anterior se explicó por qué los partidos políticos no deben financiar, con recursos estatales, los estudios profesionales de sus militantes. Pero en el hipotético caso de que tuvieran dicha finalidad, lo cierto es que el proyecto de ley sometido a consideración presenta un alto grado de indeterminación que resulta problemático por las razones que a continuación se exponen.

En primer lugar, la iniciativa plantea que la financiación sería para estudios de pregrado y posgrado de “áreas afines a la gestión política y la administración pública”. Del texto propuesto no es posible concluir cuáles son esas áreas afines, y la exposición de motivos da a entender que tales áreas abarcan una gran cantidad de carreras como la ciencia política, derecho, economía, relaciones internacionales, contaduría, administración pública, administración de salud, entre otras. Teniendo eso en cuenta, así como el objetivo del proyecto de ley, habría que concluir que en la práctica se podría financiar casi que cualquier pregrado o posgrado en tanto que desde todas las áreas del conocimiento se puede aportar al debate público y mejorarlo.

En segundo lugar, el proyecto no contempla ninguna restricción respecto del lugar donde se pueden adelantar los estudios. Esto implica que se podrían financiar pregrados y posgrados en el exterior, lo cual puede representar un alto costo para los partidos políticos.

Tercero, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, son los partidos políticos quienes deben decidir -en el marco de su autonomía- cómo manejar los recursos que el Estado les asigna. Sin embargo, no deja de preocupar de qué manera se garantizaría que los partidos políticos brinden financiación equitativa a sus militantes para que puedan acceder a estudios de pregrado y posgrado. Con esto no solo nos referimos a la cantidad de personas que puedan

beneficiarse (pues no sería equitativo que solo unos cuantos tengan posibilidad de estudiar a través de este mecanismo), sino de sus calidades.

En efecto, considerando que la iniciativa solo excluye como beneficiarios a las directivas de los partidos, es importante preguntarse ¿se privilegiaría a la militancia de base? ¿Se darían mayores posibilidades a quienes ocupan cargos de representación popular en nombre del partido? ¿Habrían consideraciones en torno a las condiciones socioeconómicas de las personas? La ausencia de un marco regulatorio definido que resuelva esos interrogantes impediría garantizar un acceso equitativo a la educación profesional al interior de los partidos.

Por tales razones, se considera que el proyecto de ley carece de la concreción suficiente que permita implementarlo de manera adecuada.

3.3. La iniciativa podría conducir a que algunas personas instrumentalicen a los partidos políticos para sus propósitos personales

Los autores proponen que los partidos políticos financien la educación superior (pregrado y posgrado) de sus militantes, bajo el argumento de que así se mejorará el debate público.

Como se ha señalado previamente, el fin buscado por el proyecto de ley es interesante y deseable. Infortunadamente, no creemos que el modelo sugerido sea el más adecuado porque además de las dificultades planteadas antes, ayudar económicamente a quienes quieren profesionalizarse o continuar su proceso de formación no necesariamente se traduce en un beneficio para el partido político. Esto porque en ninguna parte se condiciona la financiación de los estudios a una contribución al partido, ni a una permanencia mínima en la agrupación política, ni a la presentación en las siguientes elecciones, o a algo similar que suponga un retorno de la inversión realizada por el partido.

En ese contexto, puede que algunas personas se aprovechen de la regulación que aquí se sugiere para adelantar sus estudios, y una vez culminen, se retiren del partido político que aportó económicamente para su educación superior. En casos así no se logrará el objetivo pretendido por el proyecto y además estaríamos ante una grave instrumentalización de dichas agrupaciones políticas, que serían utilizadas como plataformas para el beneficio personal y sustitutas de otros mecanismos de acceso a programas de pregrado y posgrados (becas, créditos, etc.). Este es un riesgo que va contra el fin mismo del proyecto, por lo que es mejor evitarlo.

3.4. La implementación del proyecto de ley podría afectar la financiación de otras actividades propias de los partidos políticos

En la actualidad, el artículo 18 de la Ley 1475 de 2011 enuncia 7 actividades que los partidos políticos pueden financiar con los fondos estatales que reciben para su funcionamiento. Agregar una octava actividad implica que habrá que distribuir la misma o similar cantidad de

dinero entre más actividades, lo que necesariamente conllevará a que alguna o algunas de las actuales vean reducido el monto que se les asigna.

La situación se agrava aún más si se tiene en cuenta que la actividad que se pretende adicionar (pago de estudios de pregrado y de posgrado) puede resultar altamente costosa dependiendo de dónde se quiera desarrollar, pues los precios de las matrículas de las universidades privadas tiende al alza. Ahora, si se argumenta que la educación puede proveerse en universidades públicas, el presente proyecto de ley carece de objeto ya que -al menos en nuestro país- la educación superior pública es gratuita por mandato constitucional y legal.

Por último, es preciso tener en cuenta que el inciso 2° del artículo 18 de la Ley 1475 de 2011 prevé que al menos el 15% de los recursos que el Estado entrega a los partidos políticos debe destinarse a (i) las actividades de sus centros de pensamiento; (ii) los cursos de formación y capacitación política y electoral; (iii) y la inclusión efectiva de jóvenes, mujeres y minorías étnicas en el proceso político. Esta norma, que es una garantía de financiación mínima para -probablemente- las 3 actividades más importantes de todo el listado, busca ser modificada a través del presente proyecto de ley para incluir el coste de programas de pregrado y posgrado. De hacerlo, y dado el precio de las matrículas de dichos programas, podríamos eliminar materialmente esa garantía de financiación mínima porque buena parte de los recursos que componen ese 15% se irían a esta nueva actividad para cubrirla de manera adecuada.

3.5. Los partidos políticos cuentan con fondos privados que pueden utilizar para financiar los estudios de pregrado y de posgrado de sus militantes

Por último, es importante tener en cuenta que, de acuerdo con el artículo 16 de la Ley 1475 de 2011, las fuentes de financiación de los partidos políticos son bastante variadas. En efecto, además de los aportes estatales encontramos las siguientes fuentes:

- (i) Las cuotas de sus afiliados, de conformidad con sus estatutos.
- (ii) Las contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, de sus afiliados y/o de particulares.
- (iii) Los créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas.
- (iv) Los ingresos originados en actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento, los rendimientos procedentes de la gestión de su propio patrimonio y los que se obtengan de las actividades que puedan realizar en relación con sus fines específicos.
- (v) Los rendimientos financieros de inversiones temporales que realicen con sus recursos propios.

(vi) Las herencias o legados que reciban.

Como se señaló previamente, los partidos políticos gozan de autonomía para determinar cómo gastar sus recursos. Por tanto, si es su deseo financiar estudios de pregrado y de posgrado para sus miembros, no existe prohibición alguna para que lo hagan con cargo a sus recursos de origen privado. Además, en la exposición de motivos no existe explicación sobre por qué las fuentes de financiación privada son insuficientes y por tanto se debe acudir a la financiación pública para costear la educación superior de los militantes de partidos políticos, lo cual es un argumento adicional para archivar la iniciativa.

4. CONFLICTOS DE INTERÉS

En cumplimiento con lo ordenado por el artículo 291 de la Ley 5a de 1992, a continuación se señalan las razones por las cuales el presente proyecto de ley no genera conflictos de intereses o beneficios directos que puedan resultar en impedimentos a los miembros del Congreso de la República.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 286 de la Ley 5a de 1992, *“se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista”*. La misma norma contempla que no existen conflictos de interés cuando *“el congresista participe, discuta, vote un proyecto de Ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores”* ni cuando *“el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro”*.

En el caso de la referencia, estamos ante un proyecto de ley que si bien puede beneficiar a los congresistas en tanto militantes de partidos y movimientos políticos, lo cierto es que la presente iniciativa autoriza la financiación de la educación superior de todas aquellas personas que hagan parte de dichas agrupaciones y no solo para los congresistas. En otras palabras, se discute la aprobación o no de un proyecto que repercutiría en una generalidad de las personas, lo que excluye la configuración de conflictos de interés.

Adicionalmente, de aprobarse la presente iniciativa no se crearía de manera automática un beneficio para los congresistas, sino que su materialización sería eventual. Esto se comprueba en que, por ejemplo, los partidos y movimientos políticos pueden decidir autónomamente que los congresistas no podrían recibir financiación para su educación superior. En ese contexto, el beneficio no cumpliría con el requisito de ser actual, sino que estaríamos ante la causal de exclusión de conflictos de interés consistente en que *“el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro”*.

De cualquier modo, se recuerda que la valoración sobre la existencia o no de posibles conflictos de interés corresponde a cada congresista. Por tanto, se invita a evaluar otras hipótesis que puedan conducir a declararse impedidos.

5. PROPOSICIÓN

De conformidad con los argumentos expuestos, respetuosamente solicito a la Comisión Primera Constitucional Permanente del H. Senado de la República **ARCHIVAR** el Proyecto de Ley No. 054 de 2023 Senado *“Por medio de la cual se modifica la Ley 1475 de 2011, y se dictan otras disposiciones”*.

Atentamente,



JORGE ENRIQUE BENEDETTI MARTELO
Senador de la República