



Alcances y desafíos de la reglamentación de la reforma política

MESA DE EXPERTOS

OBJETIVO DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.

www.icpcolombia.org



EI Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP) y el proyecto Fortalecimiento Democrático de PNUD - IDEA Internacional, desarrollaron una serie de actividades dirigidas a visibilizar la reglamentación de la reforma política contenida en el Acto Legislativo 01 de 2009¹. En este sentido, se realizaron cinco mesas de expertos que tuvieron por objeto aportar elementos de análisis a la discusión de los dos proyectos de ley estatutaria (uno de iniciativa gubernamental y otro de iniciativa de los representantes Roy Barreras, David Luna y Guillermo Rivera) que se tramitan actualmente en el Congreso para reglamentar la reforma política, en temas como el financiamiento de campañas, la democratización interna de las organizaciones políticas y la responsabilidad de los partidos y movimientos políticos, de cara al proceso electoral de 2010. Estas mesas se constituyeron en un espacio para la discusión y socialización de los proyectos entre los congresistas, representantes del gobierno y de la sociedad civil.

Algunos de los principales temas abordados en las mesas de discusión fueron: mecanismos para el financiamiento político, democracia interna de los partidos y movimientos, régimen sancionatorio, controles al ingreso de dineros ilícitos a la actividad pública, transparencia y rendición de cuentas sobre los recursos de las organizaciones políticas y la responsabilidad de los partidos ante las actuaciones de los candidatos que han avalado.

Cada una de las mesas contó con la participación de congresistas y representantes de diversos sectores de la sociedad civil. Algunos de los comentaristas que participaron en las mesas fueron Antonio Lizarazo, ex magistrado del Consejo Nacional Electoral (CNE); Armando Novoa, director del Centro de Estudios Constitucionales Plural; Francisco Robles, consultor de PNUD; Beatriz Elena Jaramillo, miembro del Directorio Nacional del Partido Conservador Colombiano, y los congresistas Hernán Andrade, Roy Barreras, Jairo Clopatofsky, Franklin Legro, Telésforo Pedraza, Alfonso Valdivieso y Juan Carlos Vélez. Las mesas fueron moderadas por Marcela Prieto Botero, directora ejecutiva del ICP; Nadya Aranguren Niño, coordinadora del Observatorio Legislativo del ICP; Jose Ricardo Puyana, coordinador del programa de gobernabilidad de PNUD, y Juan Fernando Londoño, coordinador del proyecto de Fortalecimiento Democrático de PNUD-IDEA. A continuación se presentan las principales conclusiones de cada una de las mesas.

¹ El Acto Legislativo modificó los artículos 107 y 109 de la Constitución, que reglamentan lo relativo al funcionamiento de los partidos y campañas políticas, en particular el financiamiento de campañas y partidos políticos (artículo 109), el régimen sancionatorio de los partidos políticos (artículo 107) y democracia interna de los partidos (artículo 107). Los dos proyectos de ley estatutaria presentados a consideración del Congreso, pretenden desarrollarlos.



1. | Financiación política

Uno de los temas que ha generado mayor interés en la reglamentación de la reforma política, es la financiación política pues se ha buscado que el ordenamiento jurídico colombiano garantice recursos públicos suficientes para el correcto funcionamiento del sistema electoral, tanto para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, como para la financiación de campañas electorales. Por este motivo, en las discusiones se hizo énfasis en las propuestas que contemplan los proyectos de ley estatutaria y que buscan desarrollar lo establecido en el artículo 109 de la Constitución, como lo ordena el párrafo transitorio de dicho artículo.

Al respecto, el exmagistrado del CNE **Alfonso Lizarazo**, hizo alusión a varios temas. El primero se refiere a la reestructuración del Fondo Nacional de Financiación Política¹, que se encuentra regulado por el proyecto gubernamental, mas no por el presentado por los congresistas. El exmagistrado destacó que este es un tema de suma importancia, en tanto que uno de los grandes problemas de la financiación de los partidos y las campañas se debe a la incapacidad del Fondo para atender oportunamente las obligaciones de financiación establecidas en la ley.

De manera paralela, Lizarazo propuso ampliar las competencias del Fondo con el fin de convertirlo en el centro de financiación de la participación democrática en el país, pues de acuerdo con el artículo 165 de la Constitución Nacional, el CNE tiene la función de distribuir los recursos del presupuesto para la participación ciudadana y por tanto, es la entidad competente para administrar y asignar los recursos del presupuesto de la nación, además de financiar y promover la participación democrática.

Del mismo modo, Lizarazo consideró que la propuesta sobre el Fondo de Financiación, contenida en el proyecto del gobierno, no es suficiente ni resuelve los problemas de fondo

en la materia. Por tanto, propuso en primer lugar y en relación con la naturaleza jurídica del Fondo, pensar en la creación de una Unidad Administrativa Especial con personería jurídica, con patrimonio propio y autonomía administrativa, adscrita al CNE como un instrumento capaz de cumplir con las funciones de financiación de la política.

La segunda propuesta tuvo que ver con las fuentes de financiación y específicamente con la financiación privada. Lizarazo anotó que en Colombia hay un sistema de financiación mixto, que cubre el financiamiento para los partidos y para las campañas electorales. Dicho sistema de financiación se mantiene en la reforma y autoriza a la Constitución a que el legislador pueda establecer límites a la financiación privada (en cuanto a cuantías de contribuciones y donaciones). Así mismo, el exmagistrado evaluó el proyecto presentado por los congresistas y la propuesta hecha sobre contemplar las cuotas de los afiliados a los partidos y movimientos como una fuente importante de financiación y como un factor para la asignación de recursos, de manera que se trace una asignación del 10%, teniendo en cuenta el recaudo que hagan los partidos y movimientos por la financiación de las contribuciones, que como se sabe, es una forma de participación ya definida por la corte constitucional.

Adicionalmente, Lizarazo se refirió a otros temas relacionados con la financiación por personas naturales o jurídicas, en los que el proyecto del gobierno estableció que ninguna contribución o donación en dinero o especie, de personas naturales o jurídicas a campañas podía sobrepasar el 1% del tope de gastos fijado por el CNE, mientras el proyecto de los congresistas establecía ese mismo tope en un 3%. Al respecto, una de las conclusiones de los participantes de la mesa fue que limitar el aporte de personas particulares a las campañas electorales al 1% o incluso al 3%

del tope, o de 10% para aportes familiares del máximo de gastos, es muy bajo y puede traer un efecto contrario, como puede ser incitar el financiamiento ilegal. También se estuvo de acuerdo en que hay que ser más explícitos en definir si se aceptan o no las contribuciones de personas jurídicas, puesto que es un tema que no se desarrolla de forma clara.

Ante esto, los participantes enfatizaron en la importancia de que los legisladores establezcan reglas claras sobre cuál es la financiación que debe ser tenida en cuenta como contribución; esto, en atención a que en la actualidad hay un vacío normativo sobre el tema, al no identificarse con claridad qué son gastos de campaña y qué tipo de aportes en especie deben ser tenidos en cuenta para efectos de establecer los gastos electorales.

Al respecto, Lizarazo mencionó que el proyecto de ley estatutaria presentado por los congresistas, trae una regla muy importante para señalar en qué casos no se tienen como aporte o contribución ciertos servicios o bienes tales como: servicios profesionales o de apoyo administrativo prestados de manera gratuita por personas naturales o personas de los respectivos partidos, movimientos políticos u organizaciones sociales. En este punto, Lizarazo criticó la ausencia de claridad, puesto que como ya ha ocurrido, podría presentarse una falla en el reporte en los gastos de campaña de los servicios de los profesionales que estuvieron apoyando al candidato, lo que a su modo de ver es impro-

¹ El gobierno propuso cambiar el nombre al fondo, llamándolo ahora Fondo Nacional de Financiación Política a cargo de la Dirección de Financiación Político del CNE. Estaría integrado por: recursos estatales para financiar partidos; recursos estatales para financiar campañas; multas impuestas por CNE y los que determine la ley. Los recursos estarían destinados al funcionamiento de partidos, campañas electorales y auditorias.

2. | Anticipos y reposición de votos

cedente ya que no tienen porqué entenderse como donaciones.

Otro de los puntos mencionados en la discusión, fue el relacionado con la financiación prohibida. Atendiendo a que la reforma política sólo prohíbe la financiación de personas naturales, jurídicas extranjeras y la financiación con fines antidemocráticos o contrarios al orden público, los participantes propusieron una serie de indicadores² en los que se señala la importancia de establecer mecanismos de control para garantizar la no violación de las prohibiciones, pese a la dificultad que tiene la autoridad electoral para controlar la financiación con fines ilícitos.

2 Prohibir la financiación proveniente de titulares de bienes respecto de los cuáles se haya iniciado proceso de extinción de dominio.

Prohibir la financiación de personas cuyos ingresos en el año anterior hayan provenido en más de un 50% de contratos o subsidios estatales, o de personas que administren recursos públicos o que tengan licencias o permisos para explotar monopolios estatales, negocios de comunicaciones o juegos de suerte y azar.

La prohibición constitucional de la financiación proveniente de los servidores públicos, haciendo uso de la cláusula constitucional que autoriza al legislador para establecer excepciones.



Otro de los aspectos que generó mayor discusión en las mesas, fue lo relacionado con los anticipos para la financiación de campañas electorales con recursos estatales. En los dos proyectos de ley presentados, se estableció que los anticipos serían entregados a los partidos políticos por el CNE. Sin embargo, el proyecto gubernamental propuso unos requisitos para que los partidos y movimientos puedan acceder a la financiación anticipada:

1. La adquisición de una póliza con una entidad financiera a favor del CNE, garantizando el uso correcto de los recursos;
2. haber obtenido en la elección anterior, para cargos uninominales, al menos el 4% de los votos válidos. Para grupos significativos de ciudadanos, el requisito es haber sido respaldados como mínimo por un número de firmas equivalentes al 3% del total de votos depositados en dichas elecciones, y
3. autorización de la póliza por el CNE.

Así mismo, el proyecto del gobierno establece que los anticipos serán hasta de un 20% del presupuesto total asignado al Fondo de Financiación con destino a la reposición de gastos, distribuido en un 90% entre los partidos y movimientos políticos, en proporción a la última votación obtenida para Cámara y el 10% restante entre los grupos significativos que inscriban candidatos.

Por su parte, la propuesta de los representantes a la Cámara establece que los partidos y grupos significativos podrían solicitar al CNE, de manera justificada, anticipos hasta por un 70% del total del presupuesto destinado a la reposición de gastos. Para autorizar los

anticipos, el proyecto de los congresistas no exige requisitos adicionales a la autorización del CNE; no obstante, se debe tener en cuenta la disponibilidad presupuestal y la financiación recibida por el solicitante en la campaña anterior al mismo cargo, en la respectiva circunscripción. De igual forma, la iniciativa propone que los anticipos podrían solicitarse seis meses antes a la fecha de la elección y ser entregados previa autorización de las garantías correspondientes, una vez sea inscrita la lista o el candidato. El anticipo se deduciría de la financiación del partido por reposición de gastos de campaña.

Por otra parte, en cuanto a la reposición de votos, la propuesta del gobierno contempla que para las campañas a corporaciones públicas sólo tendrían derecho a reposición, las listas que alcancen al menos una votación correspondiente al 50% de los votos válidos obtenidos por la última lista que obtuvo curul. Para cargos uninominales, tendrían derecho a reposición el ganador de la elección y quienes superasen el 30% del total de votos válidos obtenidos por éste, la cual se haría directamente a los partidos y estos distribuirían los recursos entre los candidatos.

Sobre estos mecanismos de financiación, el director del Proyecto Fortalecimiento Democrático de PNUD-IDEA, **Juan Fernando Londoño**, anotó que para las elecciones de 2010, el Estado dispondrá de más de \$136 mil millones para la reposición de votos de las campañas electorales y es necesario pensar en cómo distribuirlos de forma que fomenten la equidad en la competencia política, aumenten la transparencia del proceso político y fortalezcan a los partidos y movimientos políticos, recuperando la credibilidad ante los ciudadanos. En este sentido, dijo que los recursos para las elecciones del próximo año son significativos en la medida en que, si se aprobara la propuesta de anticipos del gobierno, los partidos recibirían por este concepto cerca de \$427 mil millones –distribuidos según la votación obtenida en la Cámara de Representantes–, mientras que si fuera aprobada la propuesta de los congresistas, ésta sumaría aproximadamente a \$95 mil millones, cifras que superan ampliamente los recursos destinados cada año al funcionamiento de los partidos correspondiente a \$25 mil millones.

3. | Régimen sancionatorio

Otro de los puntos centrales de la reglamentación de la reforma política, es el establecimiento de un régimen sancionatorio para los partidos y movimientos políticos que infrinjan las normas legales. De esta forma, tanto el proyecto del gobierno, como el de los

congresistas, incluyen una serie de medidas dirigidas a establecer las causales de sanción, los tipos de penas asociadas a cada una de ellas y las competencias para imponerlas, como se muestra en el siguiente cuadro:

● Cuadro 1. Régimen sancionatorio

TEMA	PROPIUESTA DEL GOBIERNO	PROPIUESTA DE LOS CONGRESISTAS
Faltas que constituyen sanción	<ul style="list-style-type: none">◆ Infringir topes de financiación.◆ Inscribir candidatos inhabilitados.◆ Inscribir candidatos, contrario a los resultados de las consultas.◆ Avalar candidatos condenados por delitos relacionados con grupos ilegales y de narcotráfico, contra los mecanismos de participación democrática y lesa humanidad.	<ul style="list-style-type: none">◆ Incumplimiento del deber de diligencia, en cuanto a la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales.◆ Desconocimiento de la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democráticos.◆ Permitir la financiación con fuentes prohibidas.◆ Violar topes de financiación. Inscribir a candidatos que: no reúnan requisitos; se encuentren en causales de inhabilidad o incompatibilidad, y hubieren sido condenados por delitos relacionados con grupos armados ilegales y de narcotráfico o delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad.◆ Permitir la influencia de una asociación ilícita sobre la población.◆ Permitir o poner a la administración pública en la cual tengan representación al servicio de asociaciones o actividades ilícitas.◆ Estimular la formación o hacer parte de asociaciones ilegales, o permitirles realizar propaganda a su favor.◆ Utilizar o permitir el uso de la violencia.◆ Incurrir en delitos contra los mecanismos de participación democrática.
Sanciones a los partidos	<ul style="list-style-type: none">◆ Multas.◆ Devolución de los recursos estatales.◆ Cancelación de la personería jurídica.	<ul style="list-style-type: none">◆ Multas.◆ Suspensión o privación de la financiación estatal.◆ Suspensión de la personería jurídica.◆ Cancelación de la personería jurídica.◆ Disolución de la organización.◆ Pérdida de los votos del congresista condenado.◆ Devolución de recursos públicos.◆ Medidas cautelares en contra de los partidos –como suspensión de la financiación estatal– cuando sus candidatos electos tengan medidas de aseguramiento.
Sanciones a los directivos de los partidos	<ul style="list-style-type: none">◆ Sanciones a los directivos que no muestren suficiente diligencia en el ejercicio de su cargo.	<ul style="list-style-type: none">◆ Multas.◆ Amonestaciones.◆ Suspensión del cargo hasta la expulsión del partido.
Competencias y procedimientos para imponer sanciones	<ul style="list-style-type: none">◆ Otorga la responsabilidad al CNE de imponer las sanciones sobre los partidos, incluso la de cancelar la personería jurídica.◆ No contempla en la ley el procedimiento para imponer sanciones.	<ul style="list-style-type: none">◆ Establece el procedimiento jurídico para imponer sanciones a los partidos.◆ Las sanciones administrativas estarían a cargo del CNE.◆ La cancelación de la personería jurídica de los partidos o su disolución, estaría a cargo de la jurisdicción Contencioso Administrativa, pues se trata de la protección del derecho de asociación y por tanto no puede ser responsabilidad de un órgano administrativo.

Fuente: Memorias. Proyecto de Fortalecimiento democrático PNUD. <http://www.fortalecimientodemocratico.org/quienessomos/gestion-de-reformas/actividades/36-los-alcances-y-desafios-de-la-reglamentacion-de-la-reforma-politica>.

Con respecto al régimen sancionatorio propuesto en los dos proyectos de ley, Alfonso Lizarazo anotó que en el ordenamiento jurídico colombiano está consagrado el debido proceso como principio rector en materia sancionatoria y que en consecuencia, las normas que se adopten deben garantizar que se siga el debido proceso como derecho fundamental de los ciudadanos, así como los principios de tipicidad de las conductas, claridad y graduación de las sanciones, transparencia en la aplicación de las penas y precisión de los órganos competentes para aplicarlas.

Por otra parte, **Armando Novoa**, director del centro de estudios Plural, aseguró que los proyectos no responden a las expectativas de la sociedad colombiana en relación con el régimen sancionatorio, debido a la gravedad del fenómeno de cooptación del aparato estatal y la influencia electoral de grupos ilegales que desató el escándalo de la parapolítica. Sin embargo, señaló que no se puede desconocer que las medidas incluidas en los proyectos, representan un avance frente a la situación actual, en la que se carece de instrumentos para aplicar sanciones efectivas a los partidos cuyos candidatos han infringido normas legales.

4. | Democracia interna

de los partidos

Uno de los aspectos de mayor importancia en la reglamentación de la reforma política, es la democratización de los partidos y movimientos políticos, por tanto, los dos proyectos presentados desarrollan los principios rectores de la democracia interna: transparencia, objetividad, moralidad y equidad de género.

Con respecto a éste tema, **Francisco Robles**, consultor de PNUD, hizo énfasis en la definición de democracia interna a partir de una serie de principios como la competencia e igualdad de participación; la incorporación de valores democráticos al funcionamiento interno de las organizaciones políticas; los mecanismos competitivos e incluyentes que permitan la representación de grupos minoritarios en cargos de dirección del partido; la activa participación de los miembros en el partido, y la rendición de cuentas, como forma de comunicación y acercamiento entre los partidos y sus miembros.

Por otra parte, el representante a la Cámara **Franklin Legro**, en relación con el principio de equidad de género, afirmó que sería interesante contemplar la conformación de listas de sólo mujeres para los cargos de elección popular y recordó que la propuesta de reglamentación del gobierno estable que los estatutos de los partidos y movimientos políticos deben contemplar por estatutos igual número de hombres y mujeres en sus órganos directivos, al igual que en las listas de inscripción. Mientras que la propuesta de los parlamentarios estableció una regla según la cual en ninguna lista de candidatos podría existir preponderancia de más del 70% de alguno de los dos géneros, por una circunscripción donde fuesen elegidos más de cuatro cargos.

Finalmente, la mayoría de los participantes coincidieron en afirmar que hubo un avance importante al tomar medidas de discriminación positiva para incentivar una mayor participación en política de las mujeres y en este sentido, establecer un tope de 70% de un género en las listas, es un aporte significativo que debe ser apoyado en el trámite legislativo. Del mismo modo, en las discusiones se exaltó la importancia de incluir alguna medida sancionatoria para los partidos que incumplan las reglas en materia de equidad de género.