

## **EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 14 DE 2007 SENADO y 47 DE 2007 CÁMARA: LA REFORMA POLÍTICA QUE EL PAÍS NECESITA?**

El presente documento señala la posición de la Corporación Transparencia por Colombia frente a algunos aspectos del articulado de Reforma Política (Proyecto de Acto Legislativo No. 14 de 2007 de Senado y No. 47 de 2007 de Cámara) que fue aprobado en primera vuelta por el Congreso de la República, y presenta algunas reflexiones sobre el trámite legislativo de la misma así como sobre aspectos relevantes que se quedan por fuera del proyecto de Acto Legislativo. Este documento fue preparado por Transparencia por Colombia y revisado por la consultora internacional en temas de ética del sector público y financiación de la política, Delia Ferreira Rubio.

La coyuntura actual ha develado profundas dificultades, y ha agudizado otras que demandarán un trabajo de largo aliento que permita reconstruir la confianza ciudadana en los partidos y en la democracia. Aunque la infiltración de intereses ilegítimos en la política se viene presentando de tiempo atrás, la creciente y cada vez más preocupante comprobación de los nexos entre políticos y organizaciones al margen de la ley, y que hoy tiene a un número importante de congresistas, alcaldes, gobernadores y miembros de corporación públicas del nivel territorial privados de la libertad o con procesos abiertos, no deja duda alguna de la necesidad que tiene el país de reformar el sistema político y electoral.

La injerencia de intereses particulares en la política ha lesionado la esencia de la democracia colombiana y ha reducido las posibilidades de desarrollo, especialmente del nivel territorial. A pesar de las graves evidencias de *corrupción política*, no es posible afirmar que exista la voluntad suficiente entre los actores políticos para proponer, concertar e implementar medidas efectivas que contribuyan a combatir la falta de ética en la política. El país no puede seguir aplazando la reforma estructural de asuntos vitales. Se requiere con urgencia que el Congreso y los partidos políticos asuman algún grado de responsabilidad frente a la grave de la crisis de ilegitimidad por la que atraviesan las instituciones democráticas, y se comprometan con la *expedición y aplicación inmediata* de una reforma que evite la captura de la vida pública por parte de intereses ilegítimos.

La ciudadanía espera que desde el seno del Congreso de la República se adopten las medidas necesarias para contrarrestar la crisis actual, y que a largo plazo contribuyan a aumentar la transparencia en la política y mejorar la calidad de la democracia. Transparencia por Colombia se suma al llamado que desde otras organizaciones de la sociedad civil se ha hecho al Congreso, al gobierno y a los partidos y movimientos políticos para que actúen con celeridad y compromiso, y aprueben el establecimiento de un régimen de sanciones y responsabilidades políticas que evite que intereses nocivos se sigan colando a la política.

### **1. Trámite en el Congreso del Proyecto de Acto Legislativo No. 14 de 2007 de Senado y 47 de 2007 de Cámara**

El proceso legislativo que ha seguido el proyecto de Reforma Política ha estado caracterizado por el escaso tiempo dedicado al análisis y debate de un asunto tan serio. Más allá de la falta de compromiso que esto refleja frente a una crisis que puede poner en riesgo todo el sistema

democrático, es conveniente recordar que por tratarse de un Acto Legislativo sólo los temas que fueron debatidos y votados en la primera vuelta pueden ser debatidos en la segunda vuelta de discusión del proyecto de reforma política, lo que desde ya elimina toda posibilidad de abordar en la reforma temas trascendentales que o bien fueron negados en la primera ronda de discusiones, o no fueron considerados.

Si bien es cierto que el trámite de proyectos de Acto Legislativo, regulado tanto por la Constitución Política de Colombia como por el Reglamento Interno del Congreso, requiere que éstos sean debatidos y aprobados en una sola legislatura (dos periodos consecutivos), es necesario señalar las graves implicaciones para el país de que haga carrera en el Congreso de la República la práctica de legislar sin un debate y análisis riguroso, basado en argumentos y en la conveniencia pública. Cuando la Constitución dice que un Acto Legislativo debe tener dos vueltas de discusión, lo dice precisamente para dotar un proceso de esta naturaleza de mayor análisis y debate. No obstante, exactamente lo contrario parece haber ocurrido durante el trámite de la Reforma Política.

Si se revisa el acta de la última sesión de discusión en primera vuelta en el Senado del proyecto de reforma política, resulta evidente que, bajo la presión del tiempo, los senadores se limitaron a aprobar el articulado para no dejar morir la iniciativa, aún a pesar de tener inquietudes y observaciones profundas que no pudieron ser discutidas<sup>1</sup>.

## **2. Observaciones sobre el texto de Reforma Política aprobado en la primera vuelta**

Para la Corporación Transparencia por Colombia, si bien algunas de las medidas contempladas en el proyecto de Acto Legislativo son benéficas, lo cierto es que en su conjunto, la propuesta aprobada por la Cámara de Representantes y el Senado de la República (ver Anexo 1) resulta tímida e insuficiente. Adicionalmente, algunos aspectos son contradictorios con el espíritu del proyecto.

A continuación se presentan algunas consideraciones sobre aspectos trascendentales del proyecto de reforma política.

**Doble Militancia.** Una dimensión indispensable de la transparencia en la política es el fortalecimiento de las organizaciones políticas, entendiendo por ello que los partidos y movimientos políticos cuenten con reglas claras para su funcionamiento, y con miembros comprometidos con la organización, su ideología y su programa político. Por tanto, prohibir y

---

<sup>1</sup> De acuerdo con el Senador Germán Vargas Lleras: *“para la segunda vuelta hay observaciones a artículos de esta reforma política que deberán ser examinados con mayor detenimiento (...) ya el tiempo no permite introducirle modificaciones a este texto pero hay algunos artículos que en la segunda vuelta deben ser objeto de modificaciones o ajustes por ser inconvenientes o por ser poco claros”*. La anterior preocupación fue manifestada también por otros senadores, como Samuel Arrieta Buelvas quien aseguró: *“ojalá para la siguiente ronda de debates podamos tener holgura en la discusión (...) yo creo que esta reforma no puede pasar de una manera medio clandestina”*. En ese mismo sentido opinó el Senador Oscar Darío Pérez quien dijo: *“siempre la primera vuelta de discusión va siendo como muy rápida, como muy de cortesía, como que no hacemos las modificaciones a que haya lugar, y eso violenta la Constitución Política. Esto no es de cortesía ni de relaciones públicas. Espero que la segunda vuelta sea menos rauda, menos veloz, menos gacelosa y podamos incorporarle las modificaciones a que haya lugar”*. No menos contundentes resultaron las afirmaciones del Senador Parmenio Cuellar: *“se burla el espíritu de la Constitución cuando se dice que esto tiene que discutirse en dos vueltas y decimos que ahora hay que hacerlo como de protocolo para que la reforma no se hunda y en el próximo periodo la aprobamos, y ahí sí le ponemos todo el cuidado”*.

castigar la doble militancia contribuye a la disciplina de los partidos, evita su fragmentación, y favorece la actuación en bancadas.

Para la consultora internacional Delia Ferreira, el problema con las normas propuestas en este punto del proyecto de Reforma es que se están abordando fenómenos diversos bajo una misma denominación y por lo tanto inducen a error. Si las normas se aprueban tal como están propuestas se generarán múltiples problemas de interpretación y, dado que las sanciones son graves desde el punto de vista institucional, la confusión puede llevar a la falta de aplicación de las reglas, aparentemente duras.

De acuerdo con Delia Ferreira, la redacción propuesta en el proyecto de Acto Legislativo aprobado en la primera vuelta contempla dos hipótesis diferentes, que merecen soluciones diferentes y no deben confundirse:

a) La “doble militancia” que consiste en afiliarse **simultáneamente** a más de un partido o movimiento, o apoyar a candidatos de un partido distinto al que uno se encuentra afiliado. De estas dos situaciones, la primera es clara y debería solucionarse con la caducidad automática de la afiliación anterior, sin necesidad de renuncia formal alguna. La segunda situación contemplada –el “apoyo a candidatos de otro partido”- es bastante abierta como “acción tipificada y prohibida” y seguramente dará lugar a múltiples interpretaciones y cuestionamientos.

b) El cambio de partido por parte de los representantes electos. Ese cambio no podrá hacerse durante el mandato electivo y sí para un próximo período a condición de renunciar al partido y a la curul o cargo 30 días antes la nueva inscripción. Esta segunda hipótesis no es de doble afiliación, sino de afiliación **sucesiva** y lo que apunta es a evitar el transfuguismo de los parlamentarios.

En línea con esta segunda hipótesis, es importante señalar que el artículo 6 del proyecto de Reforma Política aprobado en la primera vuelta establece que miembros de corporaciones de elección popular o que ejercen cargos uninominales se podrían suscribir por otro partido **por una sola vez**. Al respecto, vale la pena señalar que limitar a una sola vez el hecho no evita que se configure la doble militancia, y que dicha autorización que crearía el proyecto de reforma política va en contravía tanto de la Constitución, que en su artículo 107 prohíbe a todo ciudadano pertenecer simultáneamente a dos partidos o movimientos políticos con personería jurídica reconocida, como a importantes sentencias de la Corte Constitucional.

Para la consultora Ferreira, esta especie de autorización “parece dar una última oportunidad de transfuguismo, en una especie de norma de derecho transitorio que sugiere que dado que los actualmente electos lo fueron cuando no se prohibía el cambio de partido, la ley les da una última oportunidad de que se cambien y después se acabaron los cambios de partido”<sup>2</sup>.

En Sentencia C342 de 2006, la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo de la ley 974 de 2005<sup>3</sup> que establecía que no incurría en doble militancia, ni podía ser sancionado, el miembro de Corporación Pública o titular de un cargo de elección popular que se inscribiera como

---

<sup>2</sup> Ver: Comentarios de Delia Ferreira al documento de discusión elaborado por Transparencia por Colombia “El Proyecto de Acto Legislativo no. 14 de 2007 senado, no 47 de 2007 cámara: la Reforma Política que el país necesita?”.

<sup>3</sup> Por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas.

candidato para un nuevo período por un partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos diferente del que lo avaló en la elección anterior. La Corte hizo las siguientes consideraciones:

*“La prohibición de la doble militancia presenta unas características propias cuando los destinatarios de la misma son los miembros de las Corporaciones Públicas o quienes son titulares de un cargo de elección popular, por cuanto están llamados a representar y a defender, organizados como bancada, una determinada ideología y un programa político en el seno de un órgano colegiado o desde el Gobierno nacional, departamental o municipal, según sea el caso. De allí que la interdicción constitucional de la doble militancia en estos casos, no solamente sea más severa, sino que trascienda el simple ámbito de regulación interna de los partidos políticos, para desplegar todo su sentido y efectos en el adecuado y racional funcionamiento de los órganos de representación popular. Las prohibiciones de la doble militancia, en el sentido de pertenecer simultáneamente a dos bancadas, y del transfuguismo político parten de entender que no se trata simplemente de una discrepancia entre el parlamentario y la formación política que avaló su candidatura en las anteriores elecciones o el grupo parlamentario surgido de aquélla, sino que su rechazo se apoya en el fraude que se le comete a los electores, quienes votaron por un determinado programa al cual se comprometió a defender el elegido mediante su bancada en una determinada Corporación Pública”<sup>4</sup>.*

Así las cosas, lo que en un principio parecería ser un elemento importante del proyecto de reforma política, al definir lo que se considera como doble militancia y establecer que quienes incurran en ella perderán la curul o el cargo de elección popular que desempeñen, se diluye más adelante en el artículo 6 del proyecto que, tal como está redactado, parecería dar vía libre para seguir ejerciéndola.

**Responsabilidad de los partidos y movimientos políticos.** Poner en cabeza de los partidos más responsabilidades y hacerlos sujeto de sanciones más severas, contribuye a generar dinámicas más sanas ya sea por el temor a las sanciones de distintos tipos (económicas, sociales, jurídicas), o por la voluntad de acatar la norma dada la firme convicción de que se actuará bajo los más altos estándares de ética y transparencia.

De acuerdo con lo anterior, las sanciones planteadas para los partidos o movimientos cuyos candidatos resulten condenados por la comisión de delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales o actividades de narcotráfico, son positivas para avanzar hacia un sistema con mayor legitimidad de las organizaciones políticas. Sin embargo, en relación con las sanciones contempladas (pérdida de la curul y del cargo del elegido, exclusión de los votos, pérdida de la personería jurídica en los términos señalados en el proyecto de Reforma), Transparencia por Colombia llama la atención sobre los siguientes aspectos:

1. Las sanciones aplican cuando los candidatos sean **condenados**, proceso que puede depender de la celeridad de las investigaciones y que puede tardar años.
2. La pérdida de la personería jurídica se plantea para las organizaciones políticas que pierdan más del 50% de sus miembros de Senado o Cámara por tener vínculos con el narcotráfico u organizaciones al margen de la ley. ¿Debe esperarse a que la mitad de los miembros de un Partido o Movimiento esté en esta situación para que sea sancionado?

---

<sup>4</sup> Sentencia C342 de 2006 de la Corte Constitucional.

Aunque efectivamente puede presentarse el caso de partidos o movimientos que, a pesar de haber tomado medidas para prevenir el ingreso a sus filas de candidatos con financiación o vínculos cuestionables éstos fueron asaltados en su buena fe, un porcentaje inferior al 50% de candidatos condenados por estos hechos ya es indicio suficiente de que el partido no ejerció con responsabilidad su labor de actuar como “filtro”, y no evaluó con cuidado las cualidades y condiciones de quienes aspiraron a ejercer en su nombre el poder en los distintos niveles del Estado. Por tanto, sería conveniente bajar ostensiblemente dicho porcentaje de forma que se le imponga al partido la obligación de diseñar e implementar sistemas de control internos que disminuyan al máximo la probabilidad de ser infiltrados por organizaciones ilegales.

3. Las sanciones mencionadas deben hacerse extensivas a casos de candidatos condenados por delitos relacionados con fraude electoral, constreñimiento al elector, compra de votos, entre otros.
4. Se debe incluir como causal de sanción el que los partidos o movimientos políticos avalen candidatos que, una vez electos, incurran en delitos contra la administración pública<sup>5</sup>.
5. Es necesario contemplar sanciones económicas a los partidos y movimientos cuyos candidatos resulten condenados por la comisión de delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales o actividades de narcotráfico. Las organizaciones políticas en esa situación deberían ser multados, de forma que ingresen al Estado nuevamente los recursos que les fueron girados por concepto de reposición de gastos de campañas electorales.

**Bancadas.** Con el Acto Legislativo 01 de 2003 se buscó el fortalecimiento de los partidos políticos en Colombia para que volvieran a cumplir su papel protagónico de servir de puente entre la ciudadanía y el Estado. El proyecto de Acto Legislativo No. 14 de 2007 de Senado y No.47 de Cámara retoma este objetivo. Para Transparencia por Colombia existirá una verdadera disciplina de bancadas cuando sea viable que en las distintas corporaciones de elección popular funcione el voto nominal y público, aspecto que inicialmente hacía parte del articulado propuesto y radicado por el gobierno, pero que no fue aprobado en la Cámara de Representantes.

**Financiación de campañas.** El proyecto de Reforma Política aprobado en primera vuelta propone el financiamiento totalmente público de las campañas electorales, modificando el actual sistema de financiación mixta. Aunque no existe consenso en que la financiación enteramente estatal de las campañas electorales evite el ingreso de intereses ilegítimos a la política<sup>6</sup>, el

<sup>5</sup> Esta propuesta fue presentada por la Senadora Alexandra Moreno Piraquive en el debate en la Comisión Primera de Senado, pero fue retirada por cuestiones de procedimiento para ser discutida en la segunda vuelta.

<sup>6</sup> Lo que podría confirmarse con la tendencia general de Latinoamérica de inclinarse hacia la financiación mixta. De acuerdo con algunos autores las razones de esto radican en que la financiación pública exclusiva, o un exceso en la financiación pública, plantea el riesgo de que los partidos terminen convertidos en oficinas centrales enteramente dependientes del Estado, en detrimento de la capacidad de partidos y candidatos de mantenerse cerca de la ciudadanía mediante la elaboración planes y propuestas que beneficien el intereses colectivos y les representen tanto votos como recursos de donantes; así como el peligro potencial para los partidos de oposición de que el partido del gobernante demore o manipule la entrega de los recursos. Al respecto, puede concluirse que: i) todos los países de la región, excepto Venezuela, combinan financiación pública y privada; ii) no es posible establecer con claridad en los

primer cuestionamiento que surge en el caso colombiano es si tiene el Estado la capacidad financiera de soportar la totalidad de las campañas. No sobra recordar que en las elecciones territoriales de 2007 hubo cerca de 87 mil candidatos en todo el país.

Además de las consideraciones acerca de la posibilidad real del Estado de financiar la totalidad de las campañas, es conveniente anotar que la financiación privada no es necesariamente en todos los casos nociva o generadora de riesgos de corrupción política.

Más allá del tipo de esquema usado para la financiación de las campañas (enteramente público, mixto, o enteramente privado) la clave de la transparencia en la política está en los **controles** y en las **sanciones**, es decir, en el fortalecimiento de las capacidades tanto de las autoridades electorales como de la ciudadanía para ejercer vigilancia y monitorear el ingreso de recursos a las campañas y el uso de los mismos. Lo que falla no es el esquema de financiación, es la capacidad de detectar o verificar la procedencia legal o ilegal del dinero que entra la política, así como el no establecer para todos los tipos de campañas reglas como:

- i) topes a los aportes privados<sup>7</sup>
- ii) la prohibición de que contratistas del Estado puedan financiar campañas,
- iii) la obligación de manejar en una cuenta bancaria única los ingresos y gastos de las campañas<sup>8</sup>
- iv) que la rendición de cuentas sobre los ingresos y gastos de todas las campañas sea antes y después de las elecciones
- v) que se regulen los gastos permitidos y prohibidos durante el desarrollo de la campaña<sup>9</sup>
- vi) publicidad en Internet sobre las finanzas de las campañas

Debemos resaltar que varios aspectos relacionados con la financiación de campañas y partidos no necesariamente requieren ajustes constitucionales, y algunas modificaciones pueden ser introducidas en leyes y no en actos legislativos.

Sobre el financiamiento completamente estatal de la política planteado en el proyecto de acto legislativo, la consultora Delia Ferreira alerta sobre los siguientes puntos<sup>10</sup>:

---

esquemas mixtos de financiación si la tendencia es a una mayor o menor financiación pública, con excepción de México, país que si bien mantiene un esquema mixto, la financiación es preponderantemente pública; iii) existe una tendencia en la región a establecer limitaciones legales a las contribuciones privadas; iv) en el caso de Chile, Argentina y Perú, a pesar de contar con un esquema mixto, existen datos que permiten ratificar una mayor financiación privada.

<sup>7</sup> Con la normatividad vigente, en las elecciones a Congreso y territoriales los candidatos pueden recibir contribuciones privadas de personas naturales o jurídicas hasta por el tope máximo de gastos permitido para la respectiva campaña. Dichas contribuciones privadas pueden ser entregadas al candidato directamente o al partido o movimiento, siendo más común, en palabras de las propias organizaciones políticas, que cada candidato consiga y maneje sus propios recursos sin que el partido ejerza ningún tipo de control.

<sup>8</sup> Actualmente no está contemplada en la normatividad colombiana la obligación de manejar los recursos de las campañas en una cuenta bancaria única (excepto para las campañas presidenciales), y por tanto es difícil para las autoridades electorales rastrear y verificar la procedencia legal de los recursos y el uso dado a los mismos. Este hecho también adquiere particular relevancia a la hora de determinar el respeto de los topes de gasto de las campañas.

<sup>9</sup> En el caso de México, se prohíben algunos gastos en publicidad durante las campañas electorales, y se obliga a los Partidos a invertir en educación y capacitación política e investigación socioeconómica, entre otros.

- En algunos países, este tipo de medidas pueden no ser bien recibidas por la población, sobre todo en un contexto de desprestigio y desconfianza que afecta a los partidos políticos.
- El financiamiento público exclusivo más allá de dar cuantiosos recursos estatales, no garantiza la eliminación del dinero privado, sea éste de origen legal o delictivo. Mucho menos un sistema como el propuesto donde no está garantizado un tope de gastos igual al aporte estatal (el establecimiento del tope de gastos queda como una facultad para el legislador). Sin ese tope, los incentivos para conseguir fondos por otra vía siguen operando. Además, el establecimiento de topes de gastos para ser efectivo requiere un mecanismo muy ágil y poderoso de control y auditoría.
- La prohibición de aportes privados a las campañas tampoco desincentiva a los intereses que buscan “capturar” a los partidos, sectores a los que una prohibición legal de este tipo no los afecta seriamente. Este tipo de prohibición sólo disuade a aquellos intereses privados que aportan a las campañas legítimamente, de buena fe y como una forma de expresión de la voluntad política.
- Tampoco se sabe cuál será la condición para recibir el financiamiento del Estado ya que el porcentaje de votación habilitante lo fijará la ley. Cabe preguntarse, entonces, ¿los partidos o movimientos que no alcancen ese porcentaje podrán financiar sus campañas privadamente? En ese caso, los intereses “ilegítimos” cuya influencia en el proceso electoral se pretende eliminar, estarán de parabienes porque podrán aportar a los partidos excluidos del aporte público e incluso podrán sobrepasar la inversión en campaña de la competencia financiada con dinero del Estado.
- La prohibición de aportes privados produce la inmediata “invisibilización” de los fondos que siguen fluyendo a las arcas de los partidos, ya que nadie declarará que entrega o recibe financiamiento en contra de la ley.
- Las sanciones para ser efectivas deben ser razonables y deben estar prefiguradas de manera clara y concordante con el sistema normativo impuesto. De lo contrario, por más duras que sean las sanciones en la letra de la ley, su efectividad será deficiente. En este sentido, la sanción prevista por el propuesto artículo 109 para el caso de violación de los topes de gastos (cuya existencia –repetimos- no está garantizada por la norma) es la “pérdida de la investidura o cargo”. Esta sanción requiere algún tipo de precisión. En efecto, si los responsables del financiamiento son los partidos o movimientos y no los candidatos -como se sostiene a renglón seguido en la norma del 109-, cabe preguntarse ¿la violación del tope de gastos tendrá como consecuencia la pérdida de todas las curules o cargos obtenidos por los candidatos del partido?

**Representación de minorías.** Por último, se destaca como positivo que el proyecto de reforma política propenda por que los partidos tengan identidad, y se pretenda acabar con la costumbre de que se inscriban por una minoría personas que no representan de ninguna manera esa dicha minoría. La obligación de que los partidos, movimientos políticos y movimientos sociales que accedan a corporaciones públicas en representación de las minorías, sólo puedan expedir avales

---

<sup>10</sup> Ver: Comentarios de Delia Ferreira al documento de discusión elaborado por Transparencia por Colombia “El Proyecto de Acto Legislativo no. 14 de 2007 senado, no 47 de 2007 cámara: la Reforma Política que el país necesita?”.

a candidatos que integren esas agrupaciones minoritarias, favorecerá no sólo la expedición más responsable de avales, sino que además contribuirá a garantizar los derechos de las minorías.

#### **4. Observaciones sobre qué hace falta para lograr mayores niveles de transparencia en la política**

Como ya se ha mencionado, la reforma es claramente tímida para enfrentar la corrupción política y la injerencia de organizaciones ilegales en la política, y para restablecer la confianza ciudadana en la democracia y sus instituciones. Se requieren mayores instrumentos y garantías para ello. Transparencia por Colombia considera prioritario abordar los asuntos siguientes.

**Eliminación del Voto Preferente.** El voto preferente atomiza los partidos y nos les permite unificarse y fortalecerse. Que los partidos presenten listas cerradas sin voto preferente, aumentará la madurez política de las organizaciones y serán ellos quienes deberán tomar decisiones de forma democrática e informar y someter a consideración de la ciudadanía el nombre de quienes los representarán. Mientras exista el voto preferente, la competencia electoral no estará basada en ideas y argumentos, sino especialmente en la capacidad económica de los candidatos y, considerando que siempre existirán grupos dispuestos a financiar individuos para luego cobrar favores a estos, la eliminación del voto preferente ayuda a cerrar espacios a la financiación ilegítima y a la selección de candidatos perversos.

La discusión sobre la eliminación del voto preferente no será posible en la segunda vuelta, por cuanto no fue considerado en la primera.

**Fortaleza e independencia de la organización electoral.** Se debe revisar con detenimiento la estructura interna y forma de elección de las autoridades electorales; la elección y estructura actual no garantiza independencia.

El país debe avanzar hacia la creación de un órgano independiente encargado de fiscalizar la financiación de la política, y que cuente con las herramientas para hacerlo: autonomía financiera para invertir en nómina y tecnología para monitorear el origen y el uso del dinero que entra a la política, normas que respalden el ejercicio independiente de sus labores, capacidad para sancionar de forma imparcial.

**Avales.** La reforma política se quedó corta en el abordaje del tema de los avales. La reforma avanza en imponer sanciones (hasta hoy inexistentes) a los partidos y movimientos que avalen candidatos con vínculos con organizaciones al margen de la ley, pero de manera adicional se debería trabajar en el terreno de la prevención.

Es en la expedición indiscriminada de avales por parte de las organizaciones políticas que empiezan los problemas de captura del Estado. Podría evitar llegarse a las sanciones si se obliga a las organizaciones políticas a adoptar medidas y controles tendientes a prevenir la infiltración de intereses ilegítimos. De esta forma, seguramente no habría que castigar a los partidos, quitar curules e imponer multas, si los partidos cumplen con su obligación de actuar como "filtros". Se debe establecer un sistema riguroso para el otorgamiento de avales, e imponer a los partidos la obligatoriedad de establecer criterios públicos y conocidos para este fin.

**Sanciones a los partidos por la gestión de los candidatos electos.** Se invita al Senado a considerar y debatir con seriedad la propuesta de la Senadora Alexandra Moreno Piráquive de

incluir en el artículo 2 del proyecto de Acto Legislativo, los delitos contra la administración pública como causal de las sanciones allí mencionadas.

**Más y mejor rendición de cuentas.** No es un tema nuevo en el país que la rendición de cuentas de campaña no permite detectar financiación indebida, y los informes se presentan sólo para cumplir con la norma y no ser sancionado, lo que trae como consecuencia informes incompletos o con inconsistencias que deben ser devueltos. De acuerdo el Fondo de Campañas, los reportes de ingresos y gastos presentados después de las consultas internas de los partidos, fueron devueltos en su totalidad<sup>11</sup>. Situación similar está ocurriendo con los informes consolidados por los partidos y movimientos políticos de los ingresos y gastos de las campañas adelantadas por sus candidatos en las elecciones territoriales de 2007. Se estima que aproximadamente el 87% de los informes fueron devueltos por no cumplir con los requisitos mínimos.

Una dimensión necesaria de la transparencia en la política es la rendición de cuentas. Por ello, si no se encuentran alternativas para fortalecer la capacidad y voluntad de los partidos y movimientos políticos para rendir cuentas por las finanzas de los campañas de sus candidatos, y se implementan mecanismos efectivos para que las autoridades electorales puedan ejercer verdadera vigilancia sobre las campañas para garantizar la veracidad de los informes, la rendición de cuentas de campaña seguirá siendo un desgaste inútil para partidos y autoridades electorales.

Sin que ello implique modificaciones constitucionales, se puede obligar a partidos y movimientos a explicar de forma completa y comprensible a la ciudadanía el origen y destino de los recursos de las campañas de sus candidatos y del partido. También sería pertinente avanzar hacia la implementación de un sistema de rendición de cuentas sobre las finanzas de las campañas antes y después de las elecciones, y no sólo con posterioridad a ellas<sup>12</sup>. No obstante, como ya se mencionó, la presentación de informes sobre los ingresos y gastos de las campañas sólo serán útiles si el Consejo Nacional Electoral cuenta con la capacidad real de monitorear los ingresos y gastos de las campañas y detectar irregularidades.

**Expedición de un nuevo código electoral.** La legislación electoral vigente se encuentra dispersa y presenta vacíos, y no refleja el espíritu de la Constitución de 1991 ni de las reformas hechas posteriormente como el Acto Legislativo 01 de 2003, que introdujo cambios profundos al sistema electoral que no han tenido desarrollo. Se resalta la voluntad de la Presidencia del Senado de impulsar algunas reformas al sistema electoral colombiano a través de un proyecto de Ley Estatutaria, en el que se propone la creación del Servicio Electoral y se desarrolla la implementación del voto electrónico.

A pesar de ello, se requieren modificaciones más profundas, en especial en relación con el fortalecimiento de la independencia del Consejo Nacional Electoral, así como de sus capacidades institucionales y técnicas para velar eficazmente por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías, como manda la Constitución.

**Voto Nominal en el Congreso de la República.** Ante la crisis de ilegitimidad por la que atraviesa el máximo órgano de la democracia, la publicidad de las votaciones de los

---

<sup>11</sup> Se recibieron 450 informes de las campañas adelantadas para las consultas internas de los partidos, y los 450 fueron devueltos por el Fondo después de ser revisados.

<sup>12</sup> Durante el 2007 el CNE impuso la obligación a los candidatos a alcaldías de ciudades capitales y gobernaciones de informar sobre los donantes de las campañas antes de las elecciones.

Representantes a la Cámara y los Senadores podría contribuir a restablecer la confianza ciudadana en la política y en la democracia. El voto público por parte de los congresistas restringe prácticas nocivas que han alterado la transparencia del proceso legislativo, y favorece la actuación en bancadas. Aunque este punto fue propuesto por el gobierno en el proyecto de acto legislativo radicado en julio de 2007, la Comisión Primera de la Cámara de Representantes no aprobó esta propuesta.

Las decisiones de las corporaciones de elección popular, en especial las del Congreso de la República, no pueden continuar en la sombra y la clandestinidad. Los ciudadanos tienen el derecho legítimo de conocer las decisiones y actuaciones de sus representantes, lo que acercará la institucionalidad al ciudadano permitiéndole obtener mejores elementos de juicio para evaluar la calidad de su representación.

## ANEXO 1

### **Principales elementos del Proyecto de Acto Legislativo No. 14 de 2007 de Senado y 47 de 2007 de Cámara, aprobado en la primera vuelta**

Durante el primer semestre de 2008 el proyecto de Acto Legislativo No. 14 de 2007 de Senado y No.47 de 2007 de Cámara, debe cursar la segunda vuelta de discusiones. Los principales elementos del articulado que entrará a estudio (después de las modificaciones introducidas en la primera vuelta) son los siguientes:

**Doble Militancia y Coaliciones.** El artículo 1 del proyecto de Acto Legislativo No. 14 de Senado y No. 47 de Cámara, define la Doble Militancia como la pertenencia de un ciudadano a más de un partido, o el apoyo a candidatos pertenecientes a otros partidos. Se establece que quienes incurran en ella y resulten elegidos, o estén ocupando cargos de elección popular, perderán la respectiva curul o cargo.

Dicho artículo también establece el mecanismo de la consulta interpartidista para presentar candidatos de coalición, definiendo la financiación y las reglas para ello. Se propone figura de inexistencia a la inscripción de quienes hayan participado en consultas u otros modos de selección en más de un partido.

Vale la pena señalar que el artículo 6 del proyecto de Reforma autoriza por una vez a los miembros de cuerpos colegiados de elección popular para inscribirse en un partido distinto al que los avaló para el cargo que desempeñan, sin incurrir en doble militancia.

**Umbral.** El artículo 2 del proyecto de Acto Legislativo aumenta a **5%** la votación necesaria para el reconocimiento de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos. En ese sentido, se podrán crear nuevos partidos mediante la recolección de un número de firmas equivalente al umbral de las últimas elecciones a Senado, y el reconocimiento jurídico se formalizará únicamente si se obtiene el 5% de los votos válidos a nivel nacional. De acuerdo con este artículo, la ley determinará los requisitos de seriedad para la inscripción de candidatos, así como la responsabilidad que a partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos les corresponda por inscribir candidatos impedidos o inhabilitados.

**Responsabilidad de los Partidos Políticos.** Se propone también en el segundo artículo del proyecto que los partidos, movimientos, y grupos significativos de ciudadanos sean responsables por las calidades de los candidatos avalados. Si estos resultan condenados por la comisión de delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales o actividades de narcotráfico, el respectivo partido o movimiento debe ser sancionado. Para ello, se plantea reformar el artículo 108 de la Carta, definiendo las siguientes sanciones:

a) Pérdida de la curul y del cargo del elegido. La curul se asignará al partido que le corresponde de acuerdo con el sistema de cifra repartidora, y en el caso de cargos uninominales el partido o movimiento no podrá postular candidatos para la siguiente elección ni enviar terna para designar el reemplazo.

b) Los votos del candidato serán excluidos del resultado obtenido por la lista a la que pertenecía. Si luego de este proceso el partido o movimiento no supera el umbral, perderá la personería jurídica.

c) Pérdida de la personería jurídica para los partidos y movimientos que pierdan más del 50% de sus miembros en el Senado o la Cámara. Si esto sucede en corporaciones del nivel departamental o municipal el Partido o Movimiento no podrá presentar candidatos a las siguientes elecciones de la respectiva circunscripción.

**Bancadas.** Los Estatutos de los Partidos regularán lo atinente a su régimen disciplinario interno. Los miembros de las corporaciones públicas elegidos por un mismo Partido o Movimiento actuarán en ellos como bancadas, y los Estatutos regularán los aspectos de conciencia sobre los que no se aplicará el régimen.

**Financiación de campañas.** El artículo tercero del proyecto de reforma política establece que las campañas electorales serán financiadas en su totalidad con recursos estatales. Para lo cual se hará entrega de un anticipo del 50% al inicio de la campaña.

**Suplencias.** Mediante el artículo cuarto de la Reforma Política en estudio se pretende modificar el artículo 134 de la Constitución, estableciendo que las faltas absolutas o temporales de miembros de corporaciones públicas serán suplidas por los candidatos que, según el orden de inscripción, correspondan a la misma lista electoral en caso de listas cerradas, o por el que sigue en votos en el caso de listas con voto preferente. Para que esto sea posible, se introduce un párrafo aclarando que en las circunstancias electorales en las que solamente se eligen 2 o 3 miembros a corporaciones públicas se puedan inscribir hasta 4 candidatos por cada lista electoral.

**Inhabilidad por periodos coincidentes.** Se reforma el artículo 179 de la Constitución Política estableciendo que nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo, si los respectivo periodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente. La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad.

**Representación de Minorías.** Los partidos, movimientos políticos y movimientos sociales que accedan a corporaciones públicas en representación de las minorías, sólo podrán expedir avales a candidatos que integren esas agrupaciones minoritarias.

**Consulta Interpartidaria.** Se establece el mecanismo de la consulta cuando existan varios candidatos de un partido a cargos unipersonales en ciudades capitales de más de 100.000 habitantes.