

LA REFORMA POLÍTICA QUE EL PAÍS NECESITA

El presente documento¹ señala la posición de la Corporación Transparencia por Colombia frente a aspectos que considera relevantes y estratégicos en la discusión de una reforma política en el país.

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 una clara voluntad por parte de la clase política de proponer, concertar e implementar medidas inmediatas, reales, efectivas y ejemplarizantes 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 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.

El papel de la ciudadanía, la academia, los gremios y los medios de comunicación también será fundamental en la discusión e impulso de una reforma política que beneficie la transparencia en la política. Como organización de la sociedad civil, Transparencia por Colombia hace un llamado urgente a todos estos actores, para que se debatan y adopten las medidas necesarias para contrarrestar la crisis actual, y que a largo plazo contribuyan a aumentar la transparencia en la política y a mejorar la calidad de la democracia.

¹ Este documento fue preparado por Transparencia por Colombia y comentado por la consultora internacional en temas de ética del sector público y financiación de la política, Delia Ferreira Rubio.

HACÍA DÓNDE DEBE APUNTAR LA REFORMA POLÍTICA?

La falta de confianza en la política y las nefastas consecuencias que trae para el desarrollo del país la cooptación de sus instituciones, no puede ser combatida con propuestas tímidas e insuficientes. El país requiere analizar juiciosamente la reforma de varios aspectos del sistema político y electoral colombiano. Algunos de los asuntos que se deben abordar son:

Prohibición de la Doble Militancia. Una dimensión indispensable de la transparencia en la política es el fortalecimiento de las propias organizaciones políticas, entendiéndose 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. Por tanto, prohibir y castigar la doble militancia contribuye a la disciplina de los partidos, evita su fragmentación, y favorece la actuación en bancadas.

Un aspecto importante a considerar será que la redacción de la prohibición y su respectiva sanción no dejen lugar a interpretaciones. La prohibición de la doble militancia y el castigo para quienes incurran en ella debe ser claro y explícito, por cuanto las confusiones o vacíos en un asunto tan importante puede llevar a la falta de aplicación de reglas, aparentemente duras.

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 políticas sanas bien sea por el temor a las sanciones de distintos tipos (económicas, sociales, políticas), 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, cualquier reforma política que pretenda combatir la crisis de ilegitimidad por la que atraviesan los partidos y movimientos políticos y el Congreso de la República, y en general, cualquier proyecto que tenga por objeto evitar que la ilegalidad vuelva a infiltrar la política, debe necesariamente contemplar sanciones reales y ejemplarizantes 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.

Transparencia por Colombia llama la atención sobre los siguientes aspectos:

1. Las sanciones que se contemplen deben incluir la pérdida del derecho del partido o movimiento cuyo candidato ha sido condenado por vínculos con grupos ilegales, a suplir la curul de los condenados.
2. Las organizaciones políticas que pierdan un porcentaje considerable de sus miembros en el Congreso por sus nexos con el crimen y el narcotráfico, deben perder la personería jurídica. Menos de la mitad de los miembros de un partido

en esta situación, 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, de establecerse esta condición para la pérdida de la personería jurídica, se le estaría imponiendo al partido la obligación de diseñar e implementar controles internos desde la expedición de los avales hasta el monitoreo de la gestión del elegido.

3. Las sanciones que se establezcan en una reforma política que tienda a condenar la infiltración de la ilegalidad en la política, pueden también hacerse extensivas a partidos o movimientos que avalaron candidatos condenados por delitos relacionados con fraude electoral, constreñimiento al elector, compra de votos, entre otros.

4. En ese mismo sentido, puede considerarse incluir sanciones a los partidos o movimientos políticos que avalen candidatos que, una vez electos, incurren en delitos contra la administración pública.

5. Es indispensable que una reforma política contemple 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 multadas, de forma que ingresen al Estado nuevamente los recursos que les fueron girados por concepto de reposición de gastos de campañas electorales.

Actuación en Bancadas y Voto Nominal en las Corporaciones Públicas.

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, contemplando para ello la actuación en bancadas. Si los partidos y movimientos políticos no son internamente coherentes y organizados, no es posible pensar que el Congreso, los Concejos o las Asambleas lo sean. Avanzar hacia la plena actuación en bancadas en estas corporaciones impondrá a los partidos la obligación de tener una propuesta ideológica clara, y establecer controles sobre quienes aspiran a vincularse a dicha propuesta, lo que hará más visible y eficiente el ejercicio de la política en las corporaciones públicas, ayudará a combatir prácticas nocivas propias de nuestra cultura política, y ayudará al ciudadano a establecer diferencias ideológicas entre las distintas colectividades políticas.

Pero esto no ocurrirá sólo porque una norma lo establezca, ni de la noche a la mañana. En esa medida, la reforma política debe retomar este objetivo, creando mecanismos e incentivos que motiven dicha coherencia, articulación, disciplina y visibilidad. Uno de estos mecanismos es el voto nominal y público, sin el cual la actuación en bancadas en las distintas corporaciones de elección popular no es viable.

Por otro lado, ante la crisis de ilegitimidad por la que atraviesa el máximo órgano de la democracia, la publicidad de las votaciones de los 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 reduce espacios que tradicionalmente han alterado la transparencia del proceso legislativo.

Las decisiones de los miembros 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 individuales de sus representantes, lo que acercará la institucionalidad al ciudadano permitiéndole obtener mejores elementos de juicio para evaluar la calidad de su representación.

Financiación de campañas. En la discusión sobre la reforma política en el país se han oído voces que proponen el financiamiento totalmente público de las campañas electorales, modificando el actual sistema de financiación mixta. Sobre esto, vale la pena señalar que no existe consenso en que la financiación enteramente estatal de las campañas electorales evite el ingreso de intereses ilegítimos a la política, lo que podría confirmarse con la tendencia general de Latinoamérica de inclinarse hacia la financiación mixta.

De acuerdo con algunos expertos en el tema, 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 interés colectivo para que esto les representen tanto votos como recursos de donantes; así como por el peligro potencial para los partidos de oposición de que el partido gobernante demore o manipule la entrega de los recursos.

En relación con las tendencias que imperan en la región, puede afirmarse que:

- i) todos los países de la región, excepto Venezuela, combinan financiación pública y privada;
- ii) no es posible establecer con claridad en los 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, datos recientes permiten ratificar una mayor financiación privada.

Para el caso colombiano, el primer cuestionamiento que surge es si tiene el Estado la capacidad financiera de soportar la totalidad de las campañas electorales. 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, consideramos que **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 a la política, las motivaciones de las donaciones privadas, o el respeto por los toques de gastos de campaña. Por ello, el establecimiento de las siguientes reglas **para todas las campañas** sería un avance para lograr reducir la corrupción en la política:

- a. Establecer toques a los aportes privados a las campañas electorales. 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, coartando la independencia del elegido por el peligro potencial que representan los grandes donantes.
- b. Los recursos de las campañas electorales deben ser entregados exclusivamente a los partidos y movimientos políticos. En la actualidad, los aportes privados a las campañas pueden ser entregados 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 pueda ejercer ningún tipo de control.
- c. Establecer la prohibición constitucional de que contratistas del Estado puedan financiar campañas.
- d. Imponer a los partidos y candidatos la obligación de manejar en una cuenta bancaria única los ingresos y gastos de las campañas, y de los ingresos y gastos del funcionamiento ordinario de los partidos. 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 toques de gasto de las campañas.
- e. La rendición de cuentas sobre los ingresos y gastos de todas las campañas debe ser **antes** y después de las elecciones. La Constitución Política de 1991 efectivamente contempla la obligación de partidos, movimientos y candidatos de rendir públicamente cuentas

sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos. Sin embargo, para el caso de las campañas electorales dicha rendición de cuentas se exige un mes después de las respectivas elecciones, impidiéndole al ciudadano conocer con anticipación al debate electoral quién financió a su partido o candidato. La rendición anticipada de cuentas también facilitaría a las autoridades electorales la labor de inspección y vigilancia sobre las finanzas de las campañas.

- f. Regular los gastos permitidos y prohibidos durante el desarrollo de la campaña. Esta medida ayudaría a establecer un mejor control sobre las finanzas de las campañas, prohibir o limitar algunos gastos difíciles de rastrear, e incentivar a las organizaciones políticas a invertir en educación, capacitación política de sus cuadros, o investigación².
- g. La obligación sobre la rendición de cuentas de los ingresos y gastos de las campañas electorales debe mantenerse en cabeza de los partidos y movimientos políticos. De esta forma, el candidato será responsable ante la organización política que lo avaló de presentar las cuentas de la campaña y, a su vez, el partido o movimiento será responsable ante las autoridades electorales de entregar y auditar las cuentas de sus candidatos, y dar fe de la legalidad de las mismas.
- h. El país debe avanzar hacia la publicidad en Internet sobre las finanzas de las campañas. Tanto partidos políticos como autoridades electorales deben hacer visibles a la ciudadanía en forma comprensible y oportuna los informes de ingresos y gastos de las campañas electorales.

Algunos de los aspectos mencionados con anterioridad no necesariamente requieren ajustes constitucionales, y algunas de estas modificaciones pueden ser introducidas en leyes y no en actos legislativos.

Eliminación del Voto Preferente. En un contexto marcado por la presencia de actores ilegales y narcotráfico, el voto preferente facilita la infiltración de intereses ilegítimos en la política. Aunque es cierto que bajo contextos diferentes el voto preferente puede ser un mecanismo útil para que los líderes partidarios no impongan bajo la dictadura del “bolígrafo” los candidatos que aspirarán a cargos de elección popular, algunas situaciones propias de la realidad colombiana hacen que este mecanismo atente contra la transparencia de la política colombiana.

Con el voto preferente los candidatos compiten por los votos, no sólo contra otras organizaciones políticas sino incluso con candidatos de su propio partido, y competir por conseguir votos implica también conseguir recursos para adelantar la campaña. Y si el candidato es el responsable de buscar los votos y la plata, fácilmente puede pensar que el partido no tiene competencia para exigirle las cuentas de la campaña o disciplina partidaria una vez electo. Vale

² De acuerdo con el Consejero del Instituto Federal Electoral de México, Arturo Sánchez, ésta medida introducida por México podría ser útil para el caso colombiano.

la pena recordar que a enero de 2008, de acuerdo con datos del Fondo Nacional de Financiación de Campañas y Partidos, el 87% de los informes de los partidos sobre los ingresos y gastos de las campañas electorales de 2007 de sus candidatos habían sido devueltos por inconsistencias, o por no tener la totalidad de formularios de sus candidatos.

Transparencia por Colombia verificó esta situación al preguntar a los partidos el porcentaje de cumplimiento en la entrega de los informes por parte de sus candidatos en la fecha prevista. 15 de 16 partidos y movimientos políticos encuestados reportaron un porcentaje aproximado de cumplimiento de un 40%, es decir que un 60% de los candidatos avalados por las distintas organizaciones políticas no enviaron a sus partidos el respectivo informe en el plazo que estas establecieron, aun cuando la resolución 330 de 2007 del CNE les imponía dicha obligación.

Así las cosas, y con partidos y movimientos políticos que no tienen siquiera la capacidad de exigir la rendición de cuentas de campaña de sus candidatos, y mucho menos la de controlar que a las finanzas de las campañas no se colen dineros irregulares, actores legales o ilegales pero con intereses ilegítimos encuentran espacios de oportunidad para aprovechar la lógica impuesta por el voto proferente de que quien consiga más recursos gana más votos.

Por otro lado, que los partidos presenten listas cerradas sin voto preferente, contribuiría a la madurez política de las organizaciones al ser claro que ellos eligieron los nombres de quienes someten a consideración de la ciudadanía, y son responsables por la actuación de dichas personas.

Fortalecimiento e independencia del Consejo Nacional Electoral. Se debe revisar con detenimiento la estructura interna, sostenibilidad financiera y forma de elección del Consejo Nacional Electoral. La elección y estructura actual no garantiza independencia de las organizaciones políticas, ni permite detectar y sancionar con celeridad y eficiencia asuntos como la violación a los topes de campaña o el ingreso de dineros irregulares a las mismas.

El país debe avanzar hacia la creación de un órgano técnico independiente encargado de fiscalizar la financiación de la política, y que cuente con las herramientas necesarias 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 de sus labores y le permitan acceder a información relevante³, capacidad para imponer sanciones, entre otros.

Como ya se ha señalado en materia de transparencia en la financiación de la política no hay tablas únicas de salvación, fórmulas mágicas ni recetas importables. Y por ello, el fortalecimiento de los procedimientos y mecanismos de supervisión, la vigilancia sobre las finanzas de las campañas durante la época electoral y no sólo en el papel pasadas las elecciones, adquiere gran relevancia y reclaman una fortaleza institucional con la que desafortunadamente no cuenta hoy el Consejo Nacional Electoral.

³ Como en el caso de México, en donde el organismo técnico encargado de la vigilancia a la transparencia de la financiación de la política puede acceder a información bancaria y tributaria.

Expedición de Avals. La reforma política en la que se debe embarcar el país no puede quedarse corta en el tema de los avals. Si bien resulta claro que cualquier reforma política futura intentará establecer algún tipo de sanciones a los partidos y movimientos que avalen candidatos con vínculos con organizaciones al margen de la ley, resulta indispensable que también la reforma se mueva en el terreno de la prevención.

Es en la expedición indiscriminada de avals por parte de las organizaciones políticas que empiezan los problemas de captura del Estado. Se podría evitar en el largo plazo llegar 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 éstos cumplen con su obligación de actuar como “filtros”. Las normas deben motivar que las organizaciones políticas cuenten con un sistema riguroso para el otorgamiento de avals, e impongan a los partidos la obligatoriedad de establecer criterios públicos y conocidos para este fin.

Más y mejor rendición de cuentas. Como ya se mencionó, las rendiciones de cuentas de campaña no han permitido detectar con eficiencia la financiación indebida o la superación de los topes de campañas. Los informes solicitados por las autoridades electorales se presentan sólo para cumplir con una norma y no ser sancionado, lo que trae como consecuencia informes incompletos o con inconsistencias que deben ser devueltos. Las estadísticas del Fondo de Campañas así lo demuestran.

Una dimensión necesaria de la transparencia en la política es la rendición de cuentas. Por tanto, 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 tanto para partidos como para autoridades electorales.

Sin que ello implique modificaciones constitucionales, se puede obligar a partidos y movimientos a explicar de forma completa y comprensible al CNE y 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. 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, presenta vacíos, y no refleja el espíritu de la Constitución

Marzo de 2008



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.