



Instituto de Ciencia Política



Con el apoyo de la fundación  
Konrad-Adenauer-Stiftung

# Mesa de expertos Garantías Electorales para la Oposición



Foto Cortesía de EL TIEMPO

El pasado 19 de mayo se llevó a cabo una mesa de expertos organizada por el Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política y El Tiempo en la que se debatió el Proyecto de Ley de Garantías Electorales que reglamenta el Acto Legislativo N° 02 de 2004 de reelección presidencial inmediata. El evento contó con la partici-

pación de los senadores **Luis Humberto Gómez Gallo, Mauricio Pimiento y Piedad Córdoba**, los analistas **Pedro Medellín y Eduardo Pizarro**, el Director Ejecutivo del Instituto de Ciencia Política **Rafael Merchán Álvarez** y, como moderador, el editor político de El Tiempo **Carlos Fernando Galán**.

## 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



## Hoja de vida del proyecto

” **Nombre del proyecto:** “Por medio del cual se regula la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República y demás materias que establece el acto legislativo N° 02 de 2004”

” **Número del Proyecto:** 216 Senado, 352 Cámara de 2005.

” **Autores:** Claudia Blum, Andrés González, Oscar Iván Zuluaga, Mauricio Pimiento Barrera, Roberto Camacho, Hernando Torres Barrera, Camilo Sánchez Ortega, Juan Carlos Restrepo, Edgar Artunduaga, Efraín Hernández, Guillermo Gaviria, Juan Fernando Cristo, Héctor Héli Rojas y Nancy Patricia Gutiérrez.

” **Ponentes Senado:** Carlos Holguín Sardi, Juan Fernando Cristo, Héctor Héli Rojas, Claudia Blum de Barberi, José Renán Trujillo, Hernán Andrade y Antonio Navarro.

” **Ponentes Cámara:** Eduardo Enríquez Maya, Carlos Arturo Piedrahita, Zamir Silva, Nancy Patricia Gutiérrez, Milton Rodríguez, Oscar López, Reginaldo Montes y William Vélez.

” **Gacetas de Congreso:** 71, 226, 231, 237, 248, 312 de 2005.

” **Estado actual:** Aprobado en primer debate el 24 de mayo por las Comisiones I del Congreso.

Fecha de publicación: Junio 9 de 2005



## 1 Las diferencias entre las ponencias radicadas en el congreso

En Febrero de 2005, justo antes de que se iniciara el segundo periodo de sesiones del Congreso, fueron radicadas tres iniciativas que buscaban reglamentar el Acto Legislativo que aprobó la reelección presidencial. La iniciativa del Gobierno, la del Partido Liberal y la de la Representante Nancy Patricia Gutiérrez fueron acumuladas. Para su primer debate en Comisiones Primeras Conjuntas presentaron ponencias el Polo Democrático, el Partido Liberal y la bancada mayoritaria del Gobierno, con algunas diferencias en los principales temas.

El Senador **Mauricio Pimiento** lideró la creación de una subcomisión en la que participaron representantes de las distintas bancadas. Luego de haber estudiado las diferentes ponencias, la subcomisión logró realizar algunos acuerdos especialmente en lo referente a la financiación de la campaña presidencial. No obstante, el Partido Liberal se retiró de las conversaciones por considerar que en un contexto diferente al que ellos proponían no existirían garantías a la oposición. Entre otras, la propuesta del liberalismo proponía una financiación estatal del 90% y un 10% financiado a través de un fondo común privado que luego repartiría recursos de manera igualitaria a todos los candidatos, la suspensión inmediata de los consejos comunales por televisión, y la figura de la réplica inmediata a las intervenciones del gobierno.

Según el Senador **Mauricio Pimiento**, en este primer acuerdo, los representantes de la bancada del Gobierno aceptaron la propuesta del Polo Democrático que consistía en hacer un anticipo igualitario para cada candidato a la Presidencia. Además se acordó que las campañas tendrían una financiación preponderantemente estatal del 80% y que los aportes privados no podrían ser superiores al 20% del valor total de la campaña.

Aunque los otros temas de las ponencias no pudieron ser tratados en este primer acercamiento, pues el tiempo se consumió en materia de financiación, el debate continuó en las Comisiones I donde el 24 de mayo se aprobó en primer debate el Proyecto de Garantías Electorales incluyendo varias de las disposiciones que se encontraban en la ponencia del Polo Democrático. Los temas sobre los cuales se lograron acuerdos fueron financiación, acceso a medios de comunicación, la suspensión de los consejos comunales de gobierno, la congelación de la nómina estatal, veeduría internacional y el umbral para entregar avales a los candidatos, entre otros.

## 2 ¿Financiación privada o estatal?

Los expertos asistentes a la mesa centraron la discusión alrededor de la conveniencia o no de la financiación estatal de las campañas. En este sentido, la Senadora **Piedad Córdoba** afirmó que aunque es partidaria de la financiación estatal no cree que el Estado tenga los recursos suficientes para mantener la equidad en la campaña electoral. En el país existen actores ilegales económicamente fuertes que al apoyar a cualquier candidato pueden generar grandes desequilibrios.

En opinión de **Luis Humberto Gómez Gálico**, en Colombia la erradicación los ingresos del crimen en las campañas electorales es una tarea urgente, al igual que la eliminación de la excesiva influencia que sobre las leyes tienen los grupos económicos. Según el Senador, es por esta razón que la financiación de la próxima contienda presidencial deberá ser eminentemente estatal, para así avanzar en temas de transparencia y equidad.

Para el Director del Instituto de Ciencia Política, **Rafael Merchán**, aunque la idea de financiar estatalmente las campañas es buena, los proyectos propuestos se están yendo al extremo del espectro en esta materia. La financiación estatal surge a nivel mundial con el objetivo de garantizar la equidad en el acceso a los recursos, la transparencia de la acción política y la autonomía respecto de los intereses particulares. Sin embargo, en un panorama de ausencia de organismos de control es muy difícil garantizar estos objetivos. Según **Merchán** la financiación privada también debe ser tenida en cuenta dentro de las campañas, por cuanto ésta también es una forma de participación. En este contexto, cualquier persona natural podría hacer su aporte y al mismo tiempo poner en práctica una de las herramientas de la participación política ciudadana. Sin embargo, se hace necesario el fortalecimiento de Organismos de Control Electoral para el establecimiento de limitaciones y sanciones en esta materia.

En el mismo sentido se pronunció el Senador **Mauricio Pimiento**, quien opinó que tanto la financiación privada como la estatal son mecanismos idóneos para el desarrollo de las campañas electorales. No obstante, en el caso colombiano hay que tener en cuenta muchas realidades que se exacerbarían con los extremos que se están proponiendo. Por ejemplo, la financiación estatal plena resultaría beneficiosa sólo para quien detente en ese momento el poder, mientras que una financiación privada plena es propicia para la intromisión de dineros ilegales. Finalmente, **Pimiento** aseguró que la actual reforma al Código Electoral que se está debatiendo en el Congreso avanza en el fortalecimiento de

los Organismos del Control y en la transparencia del proceso electoral al establecer la corresponsabilidad entre candidatos y gerentes de las campañas.

Por su lado, el profesor del IEPRI, **Eduardo Pizarro**, se declaró un total opositor de la financiación estatal. En su opinión es un mito que ésta sea la panacea. Para sus defensores, es la mejor manera de erradicar las fuentes ilícitas, evitar el condicionamiento privado en la aprobación de las leyes y generar igualdad de oportunidades entre todos los candidatos. Sin embargo, según **Pizarro**, casos como el italiano muestran que todos estos beneficios tan solo son un espejismo. En ese país la financiación estatal no generó ni equidad ni transparencia; por el contrario, los partidos siguieron recibiendo recursos provenientes de los privados. Ante este panorama, mediante un referéndum celebrado en 1993, la mayoría de la población votó en contra de la financiación estatal.

En este sentido, **Pizarro** aseguró que en Colombia puede pasar lo mismo. No se podrá controlar el apoyo privado que vendrá como complemento de la financiación estatal; además, las denuncias que se presentarían luego de las elecciones desestabilizarían el régimen del candidato ganador ahondando la desinstitucionalización del país.

## 3 ¿Financiación estatal de partidos o de campañas?

Una de las discusiones que más se presentan al momento de hablar de financiación de la política es a quién deben entregarse los recursos provenientes del Estado: a las campañas electorales o a los Partidos Políticos. Refiriéndose a este tema, el político **Pedro Medellín** aseguró que en el caso Colombiano se presentan una serie de restricciones en el ámbito de la política que dificultan el tratamiento del tema de la financiación. Para el experto, esas restricciones pueden resumirse en la inexistencia de cinco factores indispensables: i) normalidad e igualdad en las elecciones, ii) partidos políticos fuertes, disciplinados y cohesionados, iii) un verdadero sistema de pesos y contrapesos, iv) fuertes Organismos de Control Electoral y v) sistemas de rendición de cuentas.

En medio de estas limitaciones, lo más conveniente es que la financiación de la política se haga a través de los Partidos Políticos. En opinión de **Medellín**, el Estado debe calcular los costos de una campaña electoral y conformar un fondo común a través del cual se repartan los recursos a cada uno de los partidos. Por último, el experto añadió que la financiación de los Partidos Políticos gene-



raría transparencia y equilibrio y, sobre todo, deselectionaría las campañas políticas.

En este mismo sentido se pronunció **Piedad Córdoba** asegurando que la financiación debe hacerse a través de los partidos lo que además contribuiría a cohesionarlos y hacerlos funcionar como una verdadera bancada.



## 4 ¿Una ley de garantías electorales o un estatuto de la oposición?

En opinión de la Senadora **Piedad Córdoba**, la urgente reglamentación de la reelección presidencial hizo que el país perdiera la gran oportunidad de crear un verdadero estatuto de la oposición. En su concepto, la dinámica actual del país, en la que aparece como elemento importante la creación de partidos de oposición organizados, amerita no sólo la aprobación de una ley de garantías electorales sino la construcción de un estatuto de la oposición. En este sentido, el Acto Legislativo N° 01 de 2003 avanzó en el aumento del umbral electoral que muy seguramente reducirá el número de partidos y hará que la oposición se organicé alrededor de un solo programa o una sola posición. Por otro lado, la Senadora aceptó que el proyecto de garantías electorales es coyuntural y sin duda debe aprobarse para establecer unas condiciones mínimas en los próximos comicios presidenciales. Además es una discusión que definitivamente puede permitir llegar a un debate más amplio en el futuro.

Al respecto, **Eduardo Pizarro** aseguró que ningún país del mundo, a excepción del Reino Unido, tiene un estatuto de la oposición.

En los demás países, el estatuto está implícito en la Constitución Nacional y en el Estado de Derecho. Retomando el caso del Reino Unido, **Pizarro** aseguró que en ese país existe un líder de la oposición dentro de un sistema bipartidista, un gabinete en la sombra y un derecho de réplica. Pero, ¿qué pasa en Colombia? Tenemos un sistema cada vez más multipartidista donde no existe oposición política ni una cabeza visible que pueda ser jefe de este grupo político. Con este panorama, en el país es imposible hacer un estatuto de esta clase porque, ¿Quién sería el depositario del derecho de réplica? ¿El Jefe del Partido Liberal, el Jefe del Polo Democrático? ¿Quién determinaría qué se considera como agravio para que un Partido Político ejerza el derecho de réplica? Según **Pizarro**, estos aspectos no podrán ser resueltos fácilmente y por esa razón es que en Colombia lo que debe hacerse es reglamentar solamente ciertas garantías para la oposición.

Por último, **Pizarro** añadió que el Senador Navarro Wolf ha hecho una propuesta coherente a nuestro contexto político para permitirle a los partidos de la oposición que el 20 de Julio puedan responder al discurso del Presidente en una alocución en torno al "estado de la nación". De esta manera, una vez al año la oposición tendrá la oportunidad de responderle al país.

Según **Mauricio Pimienta**, independiente del debate de si debe o no haber un estatuto de oposición, o si la financiación debe ser privada o estatal, a través de partidos o de campañas; el país tiene la obligación de ir a elecciones con unas reglas específicas y trabajar con lo que se pueda definir, más adelante se podrá trabajar en un estatuto que regule la oposición siempre y cuando ésta sea constructiva y aporte en la conformación de un nuevo escenario político.



## 5 La participación en política de los servidores públicos

En este tema, **Eduardo Pizarro** hizo referencia a la ponencia de Edgar González presentada en uno de los conversatorios de garantías a la oposición liderados por la Presidencia del Senado. En ésta el doctor González asegura que la vieja fórmula del congelamiento de la nómina con algunos meses de antelación a las elecciones con el fin de evitar un uso indebido de los cargos públicos, no tiene hoy mayor interés, puesto que actualmente la inmensa mayoría del personal del Estado (alrededor del 96%) se halla en carrera administrativa. Según Pizarro, en su ponencia el Doctor González también aseguró que el único espacio que resta para este uso indebido son los nombramientos en el exterior (embajadas y consulados), pues el 70% de estos cargos son de origen político. En este caso, es indispensable avanzar en la reglamentación de la carrera diplomática.

Adicionalmente, según el experto, sería importante que los funcionarios de libre nombramiento y remoción participaran más abiertamente en política para crear la idea de un gobierno de partidos, como ocurre en países como Francia. De esta manera se puede sincerar el sistema político colombiano y hacerlo más representativo. No se puede seguir haciendo política en la sombra.

**Pedro Medellín** insistió en este punto, en la necesidad de fortalecer la Procuraduría General para asegurar que la participación en política de los servidores públicos no se haga a través del uso indebido de los recursos estatales. Es fundamental colocar restricciones fuertes a la utilización indebida del cargo por parte de los éstos servidores.

## ¿Qué se aprobó en Primer Debate?<sup>1</sup>

### Financiación:

- La financiación de las campañas a la Presidencia será del 80% con recursos estatales, y el 20% restante con recursos privados.
- Cada candidato tendrá derecho a la financiación de su campaña por parte del Estado hasta en una suma equivalente a \$8.000 millones, de los cuales la mitad serán entregados por el Gobierno de manera anticipada.
- Los dos candidatos que tengan derecho a participar en la segunda vuelta podrán invertir \$6000 millones adicionales, de los cuales 80% serán financiados por el Estado.
- La reposición por voto para los candidatos será de \$1705 por cada voto en la primera vuelta y de \$2557 en la segunda.

**El umbral:** El candidato que reciba la financiación estatal deberá cumplir uno de dos requisitos: (i) que el partido que lo inscriba haya obtenido el 4% de los votos de Senado o de Cámara, o (ii) que tenga el respaldo de firmas equivalentes a ese 4% de votos.

**Topes:** Cada candidato podrá gastar máximo 10 mil millones de pesos para cada campaña en primera vuelta y 6 mil millones en la segunda. Las donaciones individuales de personas naturales no podrán sumar más del 2% del tope; las de personas jurídicas no podrán sumar más del 4% del tope y las de personas jurídicas de un mismo grupo

empresarial no podrán ser más del 5%. Se perderá la elección por violar los topes.

### Acceso a medios:

- Durante los últimos 30 días de campaña los concesionarios de radio y televisión deberán dar acceso equitativo a los candidatos: Dos minutos en televisión en horario triple A y cuatro minutos en radio, por semana, a cada candidato.
- También se tendrá acceso a radio y televisión durante los dos meses antes de la primera vuelta.
- Habrá una veeduría de medios que semanalmente medirá el tiempo de aparición de los candidatos para garantizar la equidad.
- En los canales institucionales de televisión los candidatos tendrán durante la primera semana, 5 minutos para exponer sus tesis y tres debates de una hora cada uno.
- En los canales privados los espacios para que los candidatos expongan sus tesis, las pagará el Estado, sin embargo, su costo será deducido de la reposición por votos.

### Restricciones al Presidente:

- Durante los cuatro meses anteriores a la primera vuelta, el Presidente no puede inaugurar obras, distribuir subsidios, modificar nóminas, contratar obras, ni aumentar gastos en publicidad estatal.

- Los consejos comunales de Gobierno no podrán transmitirse por televisión cuatro meses antes de las elecciones.

**Restricciones a los servidores públicos:** No podrán en su función de campaña difundir propaganda a través de medios del Estado ni podrán favorecer con bonificaciones o ascensos a subalternos compañeros de campaña.

**Derecho de Réplica:** El afectado por un agravio por parte del Presidente o representante de su gobierno, podrá solicitar el derecho de réplica que deberá ser resuelto dentro de las 48 horas siguientes por las autoridades electorales.

**Veeduría Internacional:** Podrá ser solicitada por los candidatos en los sitios del país donde haya indicios de riesgo de alteraciones inminentes del orden público, fraude electoral o intimidaciones de grupos armados ilegales.

**Encuestas:** No se podrán publicar encuestas sobre proyecciones electorales el día de los comicios.

<sup>1</sup> Esta sección fue preparada con información de los artículos "Las nuevas reglas de juego que regirán en la Campaña Presidencial" Periódico El Tiempo, 29 de mayo de 2005 y "Qué se aprobó en el Congreso" Periódico El Nuevo Siglo 25 de mayo de 2005.



# LAS DIFERENCIAS DE LOS PROYECTOS PRESENTADOS EN EL CONGRESO

Tema	Proyecto 1 <sup>1</sup>	Proyecto 2 <sup>3</sup>	Proyecto 3 <sup>4</sup>
<b>Servidores públicos habilitados para participar en política</b>	Los servidores públicos autorizados por la Constitución pueden participar en las actividades de los partidos y movimientos políticos sin ostentar en ellos representación alguna en sus órganos de gobierno o administración.	El servidor público de carrera, habilitado para intervenir en campañas políticas, y que decida ser candidato, tendrá una licencia temporal no remunerada desde el momento de la inscripción hasta un mes después de la elección y en caso de ser electo deberá renunciar al cargo. Los demás servidores públicos habilitados para participar en política quedan sujetos al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto en la Constitución	Los servidores públicos autorizados por la Constitución pueden tomar parte en las actividades de los partidos y en controversias políticas, siempre que esta participación se presente de manera externa a su oficio público y no intervenga de manera alguna con el desempeño de su cargo.
<b>Acceso equitativo a medios de comunicación: Divulgación política financiada por el Estado</b>	<p>Los partidos y movimientos políticos que inscriban candidatos a la Presidencia de la República tienen garantizado el uso de los medios de comunicación, que usan el espectro electromagnético, de manera equitativa.</p> <p>El Estado proporcionará tanto para la primera y segunda vuelta electoral durante el período de campaña electoral:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La transmisión de un espacio semanal publicitario hasta de 5 minutos para cada candidato presidencial en el Canal Institucional y la radiodifusora nacional.</li> <li>• Un informativo institucional diario de 15 minutos en el Canal Institucional en las que las campañas presidenciales difundan las actividades de sus candidatos.</li> <li>• La publicación de un folleto o boletín, en un diario de amplia circulación nacional, donde se de a conocer toda la información alrededor del candidato presidencial.</li> </ul>	<p>Los candidatos a la Presidencia tendrán acceso a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético para divulgar y promover sus programas durante el tiempo de la campaña electoral tanto en primera como en segunda vuelta.</p> <p>El Consejo Nacional Electoral establecerá un sistema de distribución de espacios. El 70% de las emisiones se asignará equitativamente entre todos los candidatos y el 30% restante en proporción a la votación obtenida en la elección inmediatamente anterior al Congreso por los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos.</p>	<p>El Estado garantizará a los candidatos a la Presidencia durante el período de campaña electoral, el acceso equitativo a los medios de comunicación que hacen uso del espectro electromagnético.</p> <p>El Consejo Nacional Electoral establecerá los parámetros dentro de los cuales se brindará acceso a los medios.</p>
<b>Derecho de Réplica</b>	<p>Los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos con personería jurídica y representación en el Congreso, y en oposición al gobierno, podrán solicitar ante el Consejo Nacional Electoral el derecho a la réplica en los medios de comunicación, cuando el Presidente o representantes del gobierno realicen afirmaciones consideradas como tergiversaciones graves y evidentes o ataques a los candidatos presidenciales, durante el período de campaña electoral.</p> <p>El derecho se ejercerá durante el mismo tiempo que hayan durado las declaraciones del gobierno y en el mismo medio en que hayan sido hechos y se solicitará al Consejo Nacional Electoral, quien tendrá que resolver el asunto en los 10 días siguientes. Se debe garantizar una amplia difusión.</p>	<p>Los candidatos a la Presidencia tendrán derecho de réplica en los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, frente a las tergiversaciones, ataques públicos que haga el Presidente, los funcionarios oficiales u otros candidatos; y frente al manejo oficial de la información sobre asuntos de interés público.</p>	<p>Los candidatos a la Presidencia tienen derecho a responder respetuosamente las opiniones injuriosas, groseras o desobligantes que realice otro candidato presidencial o el mismo Presidente durante el período electoral.</p>
<b>Financiación de campañas</b>	El Estado financiará preferencialmente (65%) las campañas presidenciales de los partidos y movimientos políticos, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos a la presidencia a través de reposición por votos y anticipos.	La financiación de las campañas electorales para la Presidencia de la República y las de procesos de consulta interna será asumida preponderantemente por el Estado (90%) a través de la reposición por voto y tendrán derecho a recibirla los partidos o movimientos políticos con personería jurídica. Se establece un Fondo Común de Campañas Presidenciales para los aportes de los privados que tendrán un tope del 10%. Estos recursos serán luego distribuidos igualitariamente entre todos los candidatos.	La financiación de la campaña a la Presidencia de los diferentes candidatos será asumida preponderantemente por el Estado (60%). Serán beneficiarios de la reposición por voto los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.
<b>Congelación de la nómina estatal</b>	Durante el período de elección presidencial, en los dos meses anteriores a la realización de elecciones quedará congelada la nómina estatal y los contratos de prestación de servicios, excepto cuando la necesidad del servicio así lo requiera.	Seis meses antes a la realización de las elecciones para Presidencia de la República, se congelará la nómina estatal y los contratos de prestación de servicios no podrán superar las cifras del año inmediatamente anterior durante el mismo período.	No hace referencia al tema.

1 Proyecto de ley estatutaria N° 216 de 2005 Senado. Autores: Claudia Blum, Andrés González, Oscar Iván Zuluaga, Mauricio Pimiento Barrera, Roberto Camacho, y Hernando Torres Barrera.

2 Según el artículo 127 de la Constitución Política no pueden tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos, los empleados del Estado y de sus entidades descentralizadas que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o política, cargos de dirección administrativa o se desempeñen en los órganos judicial, electoral, o de control.

3 Proyecto de ley estatutaria N° 215 de 2005 Senado. Autores: Camilo Sánchez Ortega, Juan Carlos Restrepo, Edgar Artunduaga, Efraín Hernández, Guillermo Gaviria, Juan Fernando Cristo, y Héctor Heli Rojas

4 Proyecto de ley estatutaria N° 301 de 2005 Cámara. Autor: Nancy Patricia Díaz.

## Observatorio Legislativo - Instituto de Ciencia Política

• Dirección General del Proyecto Rafael Merchán Álvarez • Coordinadora General del Proyecto Juliana Bejarano • Diseño y Diagramación Orlando González Martínez

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política. Carrera 11 no. 86-32 Of. 502 Bogotá, Colombia.

Tel: (571) 2183858 - 218 3831, Fax: 218 3621. Correo electrónico: [observatoriolegislativo@icpcolombia.org](mailto:observatoriolegislativo@icpcolombia.org)



