



OBSERVATORIO
LEGISLATIVO

Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga

Con el apoyo de la fundación
Konrad Adenauer
Stiftung

ΣM
La Suma de Todos
CONSEJERÍA DE INMIGRACIÓN
Comunidad de Madrid

Reglamentación de la reforma política de 2009



CONTEXTO

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.

HOJA DE VIDA DEL PROYECTO

- ➔ **Nombre del proyecto:** "Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones".
- ➔ **Número del proyecto:** 092 de 2010 Cámara.
- ➔ **Autor:** Germán Vargas Lleras, ministro del Interior y de Justicia.
- ➔ **Ponentes:** representantes a la Cámara Germán Varón, Alfonso Prada, Guillermo Rivera, Carlos Arturo Correa, Jaime Buenahora, Juan Carlos Salazar, Germán Navas, Heriberto Sanabria.
- ➔ **Gaceta del Congreso:** 691 de 2010.
- ➔ **Estado actual:** aprobado en primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

www.icpcolombia.org

Desde la promulgación de la Constitución Política de 1991, se han realizado múltiples reformas al sistema político y electoral con el fin de profundizar los procesos democráticos y optimizar la representación política. Las medidas adoptadas han estado dirigidas principalmente a la reconfiguración del sistema de partidos, la adecuación del régimen electoral y el fortalecimiento de los órganos y mecanismos de control, todo con el objetivo de responder a las diferentes problemáticas coyunturales y estructurales del Estado colombiano.

Una de las reformas más importantes fue el Acto Legislativo 01 de 2003, donde se intentaron abordar de forma integral los componentes disfuncionales del sistema político y electoral. No obstante, ante la persistencia de varios de los problemas que se esperaba resolver, y el surgimiento de nuevas coyunturas que generaron nuevas distorsiones en el sistema de representación, fue necesario introducir una nueva reforma, la cual fue aprobada como el Acto Legislativo 01 de 2009. Aunque para algunos la reforma política de 2009 no introdujo todas las herramientas suficientes para mejorar efectivamente el sistema político colombiano, no se puede desconocer que es un avance que permite mejorar aspectos relacionados con la disciplina partidista, la responsabilidad política de los partidos y movimientos políticos, y la financiación electoral, entre otros.

Una vez en vigencia el Acto Legislativo 01 de 2009, fueron presentados dos proyectos de reglamentación del mismo –uno de iniciativa del gobierno nacional y otro de iniciativa del Congreso. Sin embargo, luego de ser unificados en un solo proyecto de ley estatutaria, no lograron el consenso suficiente para ser tramitados durante la anterior legislatura. Instalado el nuevo Congreso, el ejecutivo presentó un nuevo proyecto de ley estatutaria, el cual contó con una discusión previa con diferentes partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil. Con este proyecto se busca fortalecer la transparencia del sistema de partidos, en términos de financiación, organización, democracia interna, y responsabilidad política de los partidos.

El gobierno nacional, en cabeza del ministro del Interior y de Justicia, ha mostrado un gran interés porque el proyecto de ley estatutaria, que ya fue aprobado en primer debate, no sólo logre su aprobación en el Congreso, sino que también cuente con el consenso suficiente tanto de los partidos y movimientos políticos como de las organizaciones de la sociedad civil, de manera que las reglas allí introducidas sean un avance significativo en el mejoramiento del sistema político colombiano, abran el camino para la introducción de nuevas medidas al esquema electoral y puedan ser aplicadas para las elecciones a realizar el año siguiente.



Los grandes temas del proyecto



OBJETIVO DEL PROYECTO

Introducir reglas precisas relacionadas con la organización interna de los partidos, mecanismos de democratización interna, financiación electoral y responsabilidad política.

1 ORGANIZACIÓN INTERNA DE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS

- El proyecto de ley presenta unos principios básicos para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos: transparencia, objetividad, moralidad, equidad de género y deber de presentar y divulgar sus programas políticos, de acuerdo a la constitución y la ley. Al mismo tiempo, se buscará garantizar que los derechos de participación, igualdad, pluralismo equidad de género y transparencia, se encuentren regulados en los estatutos básicos de cada uno de los partidos y movimientos.
- A su vez, se prohíbe la doble militancia bajo dos expresiones diferentes: por un lado implicará que ningún ciudadano pueda pertenecer a más de un partido o movimiento político simultáneamente. Y por el otro, que todos aquellos que se encuentren afiliados a un partido o a un movimiento y aspiren a cargos de elección popular, sólo podrán apoyar a los candidatos inscritos dentro del mismo partido o movimiento. A su vez, una vez elegidos por un partido a un cargo de elección popular o a una corporación pública, y deseen postularse a una nueva elección por un partido diferente, deberán renunciar doce

meses antes del primer día de inscripciones a la elección respectiva. Si no cumple con estas estipulaciones, será sancionado de acuerdo a los estatutos.

- La propuesta de reglamentación de la Reforma Política, incluye unos estándares mínimos con los que deberán cumplir los partidos y movimientos políticos dentro de sus estatutos, de acuerdo a lo establecido en el artículo 107 de la Constitución Política, relacionados con aspectos como: 1) denominación y símbolos; 2) régimen de pertenencia al partido o movimiento, donde se señalan las reglas de afiliación y retiro, al igual que deberes y derechos; 3) organización de la estructura interna, órganos de dirección, gobierno y administración, y reglas para su designación y remoción; 4) determinación de autoridades u órganos de control; 5) deberes de los directivos; 6) regulación interna del régimen de bancadas, para el Congreso de la República, asambleas departamentales y concejos municipales; 7) mecanismos de impugnación de decisiones ya sea de la dirección, gobierno, administración y control de las bancadas, entre otros.

2 RÉGIMEN SANCIONATORIO

- De acuerdo con la iniciativa, los partidos y movimientos políticos deberán responder por las violaciones o contravenciones de las normas que rigen su organización, funcionamiento y/o financiación, así como por las calidades morales de sus candidatos a cargos y corporaciones de elección popular, desde la inscripción hasta la terminación del período de los elegidos¹.
- Por tal motivo, el proyecto establece una serie de causales de sanción tales como: el incumplimiento de los deberes, la inobediencia a la estructura de organización interna,

la inscripción de candidatos que no cumplen con los requisitos necesarios, la influencia de asociaciones ilícitas sobre la población para adquirir apoyo de los mismos, la formación de asociaciones ilegales, el uso de la violencia para el ejercicio de la participación política y electoral, la incursión en supuestos tipificados como delitos contra mecanismos de participación democrática, la administración pública, la seguridad del Estado, el régimen constitucional y legal, entre otros.

- Por otra parte, establece que los partidos y movimientos políticos también tendrán responsabilidad cuando las faltas sean imputables a sus candidatos para los cargos o corporaciones de elección popular, o en general a sus militantes.

3 FINANCIACIÓN

- En cuanto a la financiación política, el proyecto de ley presenta como fuentes de financiación permitidas: 1. las cuotas de sus afiliados, de conformidad con sus estatutos; 2. las contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, de sus afiliados o de particulares; 3. los créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas; 4. los ingresos originados en actos públicos, publicaciones o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento, los rendimientos procedentes de la gestión de su propio patrimonio y los que se obtengan de los servicios que puedan prestar en relación con sus fines específicos; 5. los rendimientos financieros de inversiones temporales que realicen con sus recursos propios; 6. las herencias o legados que reciban, y 7. la financiación estatal, en el caso de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.
- De igual manera en el proyecto se regula el acceso a recursos del Estado, es decir a la financiación estatal estableciendo que se financiarán de manera permanente, los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, a través del Fondo de Financiación de Partidos y Campañas Electorales; la distribución se hará como se muestra en el cuadro 1.
- En cuanto a la financiación de campañas electorales, el proyecto de ley estatutaria busca hacer una diferenciación entre la financiación del partido político y la campaña electoral, de tal forma que el control sobre las fuentes de financiación sea efectivo y se pueda ejercer mayor vigilancia en la materia.
- Las estipulaciones para las fuentes de financiación establecidas por el proyecto son: 1. los recursos que los partidos y movimientos políticos destinen para el financiamiento de las campañas en las que participen; 2. los aportes que provengan del patrimonio de los candidatos, de sus cónyuges o de sus

1 Comparar, Ministerio del Interior y de Justicia, "Proyecto de ley estatutaria N° 092 de 2010 Cámara", Pág. 37.

compañeros permanentes, o de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad; 3. las contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, que realicen los particulares; 4. los créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas; 5. los ingresos originados en actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento, los rendimientos procedentes de la gestión de su propio patrimonio y los que se obtengan de los servicios que puedan prestar en relación con sus fines específicos, y 6. los aportes que, por el sistema de reposición de gastos por votos obtenidos, haga el Estado, incluidos los anticipos.

● Cuadro 1. Distribución porcentual de los recursos de financiación de tipo estatal

■ 5%	Se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos y movimientos políticos.
■ 20%	Se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos y movimientos políticos que hayan obtenido el 3% o más del total de votos emitidos válidamente en el territorio nacional en la última elección de Senado de la República o de Cámara de Representantes.
■ 45%	Se distribuirá entre los partidos y movimientos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección para el Congreso de la República.
■ 20%	En proporción al número de curules obtenidas en la última elección de concejos municipales.
■ 5%	En proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas.
■ 5%	En proporción al recaudo de recursos propios de los partidos, provenientes de cuotas de sus afiliados y otros ingresos propios, de conformidad con los informes de ingresos y gastos de funcionamiento del respectivo partido o movimiento político con personería jurídica.

Fuente: Proyecto de Ley 092 de 2010 Cámara.

● Cuadro 2. Acceso a los anticipos

■ Hasta el 50%	Los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos, podrán solicitar en forma justificada al Consejo Nacional Electoral hasta un 50% de anticipo de la financiación estatal de las consultas o de las campañas electorales en las que participen.
■ Hasta el 80%	Cuando se trate de listas cerradas el anticipo podrá ser hasta 80% de dicha financiación.
■ Condiciones de acceso a los anticipos	<p>El Consejo Nacional Electoral autorizará dicho anticipo teniendo en cuenta:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La disponibilidad presupuesta, calculando su cuantía a partir de la financiación estatal recibida por el solicitante en la campaña anterior para el mismo cargo o corporación. 2. Pueden ser solicitados los anticipos con seis meses de anterioridad a la fecha de la elección siempre y cuando suministren la aprobación y aceptación de la póliza de garantía correspondiente. 3. La garantía podrá consistir en la pignoración de los recursos de financiación estatal para funcionamiento del respectivo partido o movimiento. 4. El valor del anticipo se deducirá de la financiación que le correspondiere al partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos, por concepto de reposición de gastos de la campaña. 5. Si no se obtiene el derecho a la financiación estatal, quien fuere el beneficiario deberá devolverlo en su totalidad dentro de los tres meses siguientes a la declaratoria de la elección, de lo contrario se hará efectiva la póliza de garantía. 6. En estos casos, el partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos, podrá financiar los gastos pendientes de pago mediante financiación privada, previa autorización del Consejo Nacional Electoral.

Fuente: Proyecto de Ley 092 de 2010 Cámara.

- A su vez, dentro de la financiación estatal, los partidos, movimientos y grupos significativos que postulen candidatos tendrán derecho a este tipo de financiación para sus campañas electorales, mediante el sistema de reposición de gastos por votos válidos obtenidos. En caso de ser para corporaciones públicas, tendrán derecho a financiación las que superen el 50% del umbral de esa corporación, y si es para gobernaciones o alcaldías, deben alcanzar el 4% del total de votos válidos.
- El proyecto también contempla una serie de límites de gastos para las campañas electorales a los distintos cargos y corporaciones de elección popular, que serán fijados por el Consejo Nacional Electoral (CNE) en el mes de enero de cada año, teniendo en cuenta los costos reales de las campañas, el correspondiente censo electoral y la apropiación presupuestal para la financiación estatal de las mismas. Para garantizar que dichos límites sean en valor real, los estudios estarán a cargo de CNE, apoyados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

4 PÉRDIDA DE INVESTIDURA

- En la carta constitucional de Colombia, en su artículo 183, se establecen las causales de pérdida de investidura para los congresistas, dentro de los que se encuentran: la violación al régimen de inhabilidades, la inasistencia a las sesiones, por no tomar posesión del cargo a tiempo, destinación indebida de recursos públicos o tráfico de influencias.
- Por su parte, el proyecto de ley enumera las causales de pérdida de investidura bajo los siguientes criterios:
 - a. En el caso de candidatos elegidos a corporaciones públicas se seguirá el procedimiento de pérdida de investidura definido en la Constitución, en el artículo 187.
 - b. En el caso de alcaldes y gobernadores, la pérdida del cargo será decidida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo (Consejo de Estado), de acuerdo con el procedimiento para declarar la nulidad de la elección. En este caso el término de caducidad se contará a partir de la ejecutoria



del acto administrativo por medio del cual el Consejo Nacional Electoral determinó la violación de los topes.

- C. En el caso del presidente de la república, la pérdida del cargo será decretada por el Congreso de la República según el procedimiento previsto en la Constitución. Una vez establecida la violación de los topes, el Consejo Nacional Electoral presentará ante la autoridad competente

la correspondiente solicitud de pérdida de investidura o del cargo.

- Por otra parte, en cuanto a la financiación prohibida, hay que recordar que desde la reforma política anterior, se han tenido en cuenta varios de los puntos que se presentan en este proyecto, pero con la inclusión de dos nuevos y modificación algunos anteriores, tal y como lo muestra el cuadro 3.

A propósito del proyecto, vale la pena hacer algunos comentarios. En primer lugar se debe reconocer la voluntad del Ministerio del Interior y de Justicia que no sólo ha definido el proyecto como uno de los prioritarios dentro de su agenda legislativa, sino que ha estado dispuesto a compartir los espacios de discusión generados por diversos actores de la sociedad civil, especialmente por el Grupo de Interés de la Reforma Política, que desde hace varios meses viene analizando la reforma y su regulación, en el que el ICP ha participado de manera activa.

Aunque el ICP reconoce que para superar las falencias del sistema político y estructural colombiano se requieren medidas que van más allá de disposiciones de carácter normativo y constitucional, que requieren del compromiso real de los actores políticos, las medidas normativas resultan un paso fundamental en la creación de una nueva cultura política, y en este sentido deben regular de manera exhaustiva y detallada aquellas materias donde sea necesario. Un proyecto de reglamentación de una reforma de orden constitucional debe garantizar la máxima claridad en las reglas a aplicar, más aun cuando lo que se busca es determinar las directrices en materia de financiación política, responsabilidad política de los partidos y movimientos políticos, y mecanismos de fortalecimiento para los mismos.

Esperamos que tal como lo ha reiterado el gobierno nacional, éste sea el primer paso para la readaptación del sistema político y electoral del país. No obstante, el escenario que antecedió la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2009, el infructuoso trámite del proyecto de reglamentación radicado la legislatura anterior que terminó siendo debatida bajo unos parámetros propios de la contienda electoral, y las fuerzas e intereses a las que se verá enfrentada la actual propuesta de reglamentación en virtud del periodo electoral del año 2011, ponen en evidencia la dificultad que presenta realizar este tipo de reformas en periodos electorales, donde los intereses de tanto de los candidatos como de los partidos y movimientos terminan permeando las discusiones, y pueden llegar a distorsionar la intención de las medidas que se pretenden introducir.

● Cuadro 3. Fuentes de financiación prohibida

PERSONAS NATURALES O JURÍDICAS	1. Las contribuciones que provengan, directa o indirectamente, de gobiernos o personas naturales o jurídicas extranjeras, excepto las que se realicen a título de cooperación técnica para el desarrollo de actividades distintas a las campañas electorales; se omite la obligatoriedad de dar aviso al CNE.
ACTIVIDADES ILÍCITAS	2. Las contribuciones que se deriven de actividades ilícitas o tengan por objeto financiar fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.
EXTINCIÓN DE DOMINIO	3. Las contribuciones o donaciones de personas titulares del derecho real, personal, aparente o presunto, de dominio, respecto de bienes sobre los cuales se hubiere iniciado un proceso de extinción de dominio.
CONTRIBUCIONES ANÓNIMAS	4. Las contribuciones anónimas.
GRUPOS ARMADOS ILEGALES, NARCORÁFICO O DELITOS DE DIFERENTES TIPOS	5. Las de personas naturales contra las cuales se hubiere formulado acusación en un proceso penal por delitos relacionados con la financiación, pertenencia o promoción de grupos armados ilegales, narcotráfico, delitos contra la administración pública, contra los mecanismos de participación democrática y de lesa humanidad.
INGRESOS ORIGINADOS DE RECURSOS PÚBLICOS	6. Las que provengan de personas cuyos ingresos en el año anterior se hayan originado en más de un 50% de contratos o subsidios estatales; que administren recursos públicos o parafiscales, o que tengan licencias o permisos para explotar monopolios estatales, negocios de comunicaciones o juegos de suerte o azar.

Fuente: Proyecto de Ley 092 de 2010 Cámara.

5 CONSEJO NACIONAL ELECTORAL (CNE)

- Las funciones del CNE se encuentran establecidas en la Constitución en el artículo 263. Sin embargo, el proyecto de ley estatutaria le asigna algunas nuevas funciones tales como:
 - Ⓞ Llevar el registro de partidos, movimientos y agrupaciones políticas, al igual que de los afiliados a estas. Los representantes de cada partido o movimiento tendrán la facultad para hacer el registro, mediante las actas de fundación, los estatutos y sus reformas, los documentos relacionados con la plataforma ideológica o programática, la designación y remoción

de sus directivos, así como el registro de sus afiliados.

- Ⓞ Respecto a la violación de los topes de gastos, teniendo en cuenta que el CNE tiene la competencia para cancelar la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, está decisión necesitará sanción judicial por parte del Consejo de Estado. En este caso, el CNE tendrá la facultad de iniciar las investigaciones requeridas, en caso de que se confirme la violación de los topes de los gastos, determinando la pérdida del cargo y declarando elegido al segundo en votación.

OBSERVATORIO LEGISLATIVO • INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA

• Dirección general Marcela Prieto Botero • Coordinación general Nadya Aranguren Niño • Asistente de investigación Johana Fandiño Casas • Edición general Beatriz Torres • Redacción Juan Manuel Hernández • Diagramación Victoria Eugenia Pérez Pérez

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política // Calle 70 N° 7A - 29, Bogotá D. C., Colombia.
PBX: (571) 317 7979, Fax: 317 7989 // Correo electrónico: observatoriolegislativo@icpcolombia.org