

KAS

SERIE

Reforma Política

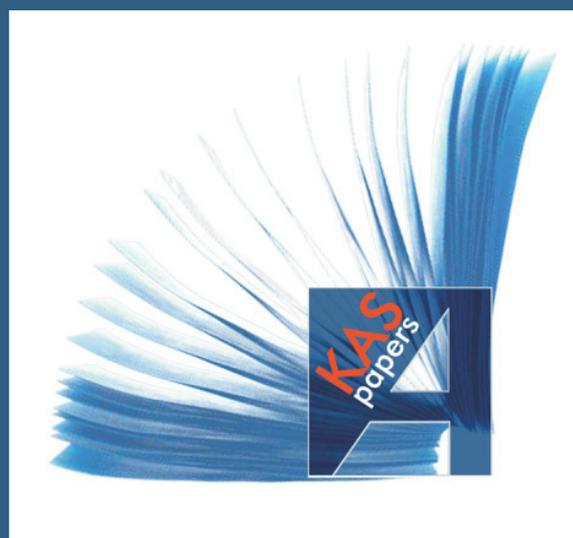
Noviembre 2010

Papers
No. 10

I. ¿QUIÉN RESPONDE? LAS SANCIONES A LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y SUS DIRECTIVOS



Konrad
Adenauer
Stiftung





PRÓLOGO

La elaboración de documentos de opinión denominados KASPapers responde al deseo de la Fundación Konrad Adenauer - KAS de ampliar su espectro de trabajo en Colombia. En tal virtud, se han conformado grupos de trabajo dirigidos por un facilitador especializado, para discutir asuntos relevantes del país y proponer de manera crítica y constructiva alternativas de solución a las problemáticas abordadas.

A partir de este décimo número denominado: "¿Quién responde? Las sanciones a las organizaciones políticas y sus directivos" inicia una serie de cuatro KASPapers dirigidos a reflexionar acerca del Proyecto de Ley Estatutaria que regula el Acto Legislativo 01 de 2009 más conocido como Reforma Política.

Para ello la KAS le pidió a la Misión de Observación Electoral –MOE- la coordinación de la elaboración, tanto de este documento como los relativos al "Financiamiento de la Política en Colombia y la "Reglamentación versus autonomía de las organizaciones políticas: El debate está planteado." Adicionalmente, el cuarto documento denominado: "Reformas y Ajustes del Sistema Electoral: Agenda estratégica prioritaria: necesidades y posibilidades" fue coordinado y escrito por el Doctor Fernando Giraldo García. Acorde con nuestra metodología se convocó al Grupo de Interés sobre Reforma Política –Girepo– junto con otras organizaciones y personas reconocidas por su trayectoria en estos temas, quienes hicieron un gran esfuerzo por construir de manera colectiva estos documentos. Mención especial merecen Dejusticia, Transparencia por Colombia y Margarita Battle quienes facilitaron las discusiones y redactaron los textos finales.

Los KASPapers serán distribuidos a instituciones públicas, privadas, sociales y académicas que en el desarrollo de sus actividades les sea de interés los asuntos abordados por este documento. También serán puestos a disposición del público en general en el sitio web de la KAS.

En todo caso, las opiniones, comentarios y posiciones, que contengan los KASPapers, no comprometen, ni necesariamente representan el pensamiento de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

Comité Editor KASPapers: Prof. Dr. Stefan Jost
Mildred Sarachaga

Juan Carlos Vargas Restrepo

Autor Facilitador: Juan Fernando Jaramillo (Dejusticia)¹
Javier E. Revelo Rebolledo (Dejusticia)²

Coordinación Académica: Misión de Observación Electoral

¹Profesor de la Universidad Nacional de Colombia y miembro fundador de DeJusticia.

² Investigador de DeJusticia y profesor de la Universidad del Rosario.



TABLA DE CONTENIDO

¿QUIÉN RESPONDE? LAS SANCIONES A LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y SUS DIRECTIVOS³

- I. EL ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2009**
- II. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROYECTO DE LEY**
- III. OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LEY**



³ Algunas ideas fueron presentadas previamente en Jaramillo (2008), García Villegas, Revelo y Uprimny (2010) y García Villegas y Revelo (2010).



Las relaciones probadas de un buen número de congresistas y otros dirigentes políticos con los grupos armados ilegales – fundamentalmente con los grupos paramilitares – y la ausencia de sanciones para las organizaciones políticas que los avalaron, propició que durante tres años se debatiera una reforma constitucional para sancionar y prevenir la infiltración de los actores armados ilegales en la política. Como resultado de estas discusiones, el Congreso aprobó el Acto Legislativo 1 de 2009, el cual necesita ser desarrollado por una ley estatutaria. Para lograr este objetivo, el presidente Juan Manuel Santos recientemente le presentó al Congreso el proyecto de ley “Por el cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”.

El presente escrito tiene por objeto analizar el contenido de este proyecto de ley en lo que se refiere al régimen de responsabilidad de los partidos y movimientos políticos que incurran en una serie de faltas en él contempladas. El texto se divide en cuatro partes. En la primera, se abordan los principales antecedentes normativos - constitucionales y legales - sobre el tema. En esta parte se analiza, además, el contenido del Acto Legislativo 1 de 2009. En la segunda, se describe cómo el proyecto de ley estatutaria busca desarrollar el Acto Legislativo mencionado, en el asunto que compete a este escrito. En la tercera parte, se presentan algunas observaciones críticas al proyecto de ley y, por último, se efectúan algunas recomendaciones para el debate público.

I. EL ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2009

En esta parte se analiza el contenido del Acto Legislativo 1 de 2009. Antes de hacerlo, se presentan los principales antecedentes constitucionales y legales en el tema.

1. Los antecedentes en la Constitución de 1991

La Constitución Política de 1991 (CP) respondió a la desconfianza ciudadana en torno a la clase política con distintas medidas. Una de ellas fue el establecimiento de la “revocatoria del mandato”, de acuerdo con la cual los ciudadanos pueden acudir a las urnas para retirar del cargo a los gobernadores y alcaldes que se distancian del programa político prometido.⁴

En la CP se crearon también dos tipos de control judicial sobre la clase política, con el objeto de poner fin a los vicios y la corrupción que se observaban en la actividad política. Así, por un lado, los Constituyentes resolvieron eliminar la inmunidad parlamentaria, figura que establecía que los congresistas sólo podían ser investigados y juzgados si lo autorizaba la cámara legislativa a la que pertenecían. En lugar de la inmunidad parlamentaria, la CP creó el fuero para los congresistas. De esta manera, los delitos cometidos por los parlamentarios son investigados y juzgados no por cualquier juez sino por el máximo tribunal penal: la Corte Suprema de Justicia. De otro lado, la CP creó la figura de la pérdida de la investidura, una sanción que se impone a los elegidos a las corporaciones públicas que cometen ciertas faltas, como violar el régimen de inhabilidades e incompatibilidades. En el caso de los congresistas, la sanción es decretada por el Consejo de Estado y comporta la imposibilidad de que sean elegidos nuevamente para cargos de representación popular.

⁴ Entre 1991 y 2010 los ciudadanos han votado 37 propuestas de revocatoria del mandato. Sin embargo, ninguna ha prosperado (Registraduría Nacional del Estado Civil 2010).



Si bien estos diseños han permitido enfrentar la corrupción política, aún son insuficientes para solucionarla (Cepeda 2004; Uprimny 2008). En parte esto se debe a que la CP no desarrolló la responsabilidad de los partidos políticos y mucho menos abordó su responsabilidad cuando uno o varios de sus integrantes resultaren investigados o condenados por sus relaciones con actores armados ilegales. Este silencio se explicaba por la omisión deliberada de los constituyentes de regular el funcionamiento interno de los partidos. La Asamblea Constituyente dio rango constitucional a los partidos pero evitó regular su funcionamiento interno. La intervención del Estado en el tema fue vista como una prerrogativa riesgosa para los derechos políticos (Gaceta Constitucional 83, 1991, 27 de mayo). Este temor permite comprender por qué el inciso segundo del artículo 108 constitucional establecía en un principio que "(e)n ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos, ni obligar la afiliación a ellos para participar en las elecciones".⁵

Salvo algunas formulaciones generales, el Estatuto Básico de los Partidos (la Ley 130 de 1994) y la reforma política de 2003 (el Acto Legislativo 1 de 2003) tampoco desarrollaron el tema.

La Ley 130 estableció una serie de obligaciones y principios que los partidos y movimientos políticos deben respetar. Según esta ley los partidos y movimientos están obligados a "(...) cumplir la Constitución y las leyes, a defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica y a propender al logro y mantenimiento de la paz" (art. 6). Además de este compromiso, los partidos y movimientos políticos son garantes de las "calidades morales" de sus candidatos elegidos a cargos de elección popular desde la inscripción hasta el

fin de su periodo (art. 47). Y si los partidos y movimientos políticos incumplen estas obligaciones el Consejo Nacional Electoral (CNE) los puede sancionar (art. 8). Igualmente, según este mismo artículo, cuando un partido o movimiento político realiza actividades manifiestamente contrarias a los principios de organización y funcionamiento del artículo 6 citado, puede ser sancionado por el CNE.⁶

La Ley 130 no precisa más y, por ello, se puede sostener que la legislación vigente no establece de forma clara cuáles son las sanciones a aplicar ante ciertas conductas lesivas. La ley enumeró las obligaciones, por un lado, y los tipos de sanciones, por el otro, sin establecer un criterio que permita determinar la gravedad de las faltas y las sanciones por imponer (Lizarazo y Londoño 2009).

Los principios del derecho sancionatorio establecen que una norma general y abstracta debe regular los criterios para determinar la gravedad de las faltas y para imponer las sanciones. En este caso, la reglamentación de estos criterios le correspondería formularla al CNE, en uso de las amplias atribuciones que le confirió el encabezado del artículo 265 de la CP, según fuera reformado por el artículo 12 del Acto Legislativo 1 de 2009. Esta norma establece lo siguiente: "El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad de los partidos y movimientos políticos, de los gru-

⁶ Esta institución podrá privar al partido de la financiación estatal y del acceso a los medios de comunicación del Estado; imponerle multas; e incluso, cancelarle su personería jurídica. Estas disposiciones se fortalecen, además, con las competencias sancionatorias del CNE (Ley 130 de 1994, arts. 4 y 39).

⁵ Precisamente, en la Sentencia C-089 de 1994 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de varias disposiciones del proyecto de ley que se convertiría en la Ley 130 de 1994 porque establecían exigencias internas a los partidos y movimientos políticos.



pos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de autonomía presupuestal y administrativa (...).⁷

La reforma política de 2003 tampoco desarrolló o aclaró las sanciones aplicables a los partidos políticos que incumplieran sus obligaciones. Tampoco se refirió a las sanciones aplicables cuando uno o varios de los miembros de los partidos y movimientos políticos resultaren investigados o sancionados por sus nexos con los actores armados ilegales.

2. Proyecto fallido⁸

En su versión inicial, de enero de 2007, el proyecto de reforma política constitucional presentado por el gobierno incluía diferentes sanciones para los partidos y movimientos políticos que avalaran congresistas implicados o condenados por sus nexos con los actores armados ilegales. Entre las sanciones contempladas para los partidos se encontraban las siguientes: 1) el partido perdería la curul y la posibilidad de reemplazar al congresista cuando “haya sido o sea” condenado (la silla vacía). Con esta medida, además de sancionar al partido implicado, se quería poner fin al carrusel de suplencias.⁹ 2) Los votos obtenidos por el congresista condenado serían descontados del partido. Esta disposición desafiaba la existencia de ciertos partidos que, con la disminución de sus votos, podrían quedar por debajo del umbral del 2% (necesario para preservar la personería jurídica). 3) El partido perdería la personería jurídica, si más del 50% de sus senadores o representantes a la Cámara resultaban implicados. Y, 4) se inhabilitaba temporalmente a los familiares de los condenados para aspirar a las asambleas representativas.

Al iniciar el séptimo debate, el proyecto había sido adicionado y modificado sustancialmente. Entre las disposiciones que lo caracterizaban en ese momento se encontraban las siguientes: 1) la silla vacía se aplicaría desde el momento de la captura, y no desde la condena. Se estableció que la curul del congresista capturado no sería reemplazada, y que si el congresista resultaba condenado el partido perdería definitivamente la curul. Además de esta importante medida, el proyecto planteaba que 2) los condenados debían devolver los dineros recibidos por concepto de reposición

⁷ Antes de la reforma constitucional de 2009, la Corte Constitucional ya le había reconocido al CNE facultades para reglamentar en forma general y abstracta las normas sancionatorias en materia electoral. Ciertamente, en la sentencia C-1153 de 2005 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra), en la cual se examinó la constitucionalidad del proyecto que se convertiría en la Ley de Garantías Electorales, la Corte afirmó en relación con el art. 21 del mismo, que establecía una serie de faltas y sanciones imponibles: “(...) no resulta violatorio del principio de reserva de ley en materia sancionatoria que la Administración evalúe la gravedad de la conducta e imponga las sanciones dentro del marco establecido por el legislador, pues con que la ley haya determinado las faltas y las sanciones se entiende satisfecho el principio de legalidad.” “No obstante, en aras de garantizar el debido proceso de los destinatarios de la norma, esta Corte considera indispensable que el Consejo Nacional Electoral, en desarrollo de la potestad aquí mencionada, fije, de manera previa, mediante regulación general y abstracta, conocida a priori por todos los individuos, cuáles son los criterios que se tendrán en cuenta para valorar la gravedad de las faltas a que hace referencia el artículo 20 del proyecto de ley de la referencia. Ello con el fin de que quienes se sometan a un proceso electoral conozcan de antemano los parámetros que servirán de base para determinar la gravedad de las faltas en que posiblemente incurran.”

⁸ Proyecto de Acto Legislativo 047 (Cámara de Representantes) y 017 (Senado) de 2007. Véase Lizarazo y Londoño (2009).

⁹ Por esta razón, cuando se analizan las cifras de la parapolítica existen más congresistas que curules investigadas y condenadas (López 2010).

Los votos obtenidos por el congresista condenado serían descontados del partido.



de votos, 3) los familiares de los condenados quedarían inhabilitados temporalmente y 4) el umbral para el reconocimiento de la personería jurídica sería del 3% (Ungar 2008; Lizarazo y Londoño 2009).

El proyecto de reforma constitucional proponía que los partidos no podían reemplazar los escaños perdidos provisionalmente –cuando mediara medida de aseguramiento– o absolutamente –cuando existiera una condena ejecutoriada. Además, para responder al impacto que tendrían estas normas sobre el funcionamiento del Congreso, el proyecto establecía que “(p)ara la conformación del quórum y de las mayorías, no se tendrán en cuenta los escaños que se hubieran perdido provisional o absolutamente como consecuencia de lo estipulado en el presente artículo” (art. 108A, par. 2). Ello significaba que quienes fueren retirados de los cuerpos colegiados, provisional o definitivamente, no serían considerados en el momento de establecer el quórum. En otras palabras, si se aprobaba y aplicaba la reforma, el quórum y las mayorías disminuían. Esto facilitaba que el Congreso continuara trabajando a pesar de los retiros.

Sin embargo, el proyecto naufragó finalmente en el Congreso. Ni a la coalición de gobierno ni al ex presidente Uribe¹⁰ les convenía que las curules con congresistas capturados y condenados quedaran vacías; ello significaba perder en el Congreso votos vitales para debatir y aprobar una serie de proyectos, entre los cuales estaba la convocatoria del referendo para que se permitiera una segunda reelección presidencial consecutiva.

3.El Acto Legislativo 1 de 2009

Dos meses después del hundimiento del proyecto mencionado, el gobierno presentó al Congreso una nueva propuesta. En esta ocasión, el mismo gobierno y el Congreso acordaron el contenido de la reforma política de 2009 (Acto Legislativo 1 de 2009). No se puede negar que esta reforma constitucional incorporó distintos avances. Sin embargo, también es cierto que se quedó atrás en materia de sanciones a los partidos que avalaron candidatos capturados o condenados por sus nexos con los actores armados ilegales. La aplicación del Acto Legislativo 1 de 2009 condujo a que los partidos que, en 2002 y 2006, avalaron candidatos vinculados con los grupos armados ilegales no fueran sancionados. La situación habría sido distinta si se hubiera aprobado el proyecto de reforma política de 2007. A continuación se describen algunos elementos de la reforma aprobada.

En primer lugar, es importante mencionar que el objetivo inicial de la reforma se desdibujó parcialmente porque se incluyeron varias disposiciones encaminadas a fortalecer a la coalición de gobierno. Por ejemplo, la reforma hizo posible el denominado “transfuguismo”. Con esta disposición se concedió un término de dos meses a los miembros de los cuerpos colegiados de elección popular para cambiar de partido, sin renunciar a la curul o incurrir en doble militancia. En segundo lugar, la reforma no incluyó algunas sanciones consideradas anteriormente, tal como ocurrió con la que establecía la cancelación de la personería jurídica de los partidos cuando un porcentaje determinado de sus congresistas elegidos resultare condenado. En tercer lugar, las sanciones no fueron de aplicación inmediata, y, por tal motivo, los partidos cuestionados en ese momento no pudieron ser sancionados (CP, art. 107).

¹⁰ El ex presidente Uribe le retiró su apoyo a la reforma porque, a su juicio, afectaba los logros de la seguridad democrática. Ver la noticia “Reforma Política iba en contra de los logros de la seguridad democrática, afirma Álvaro Uribe”, contenida en el diario El Tiempo del 6 de junio de 2008.



Pero eso no es todo. La aplicabilidad futura de las sanciones que sí fueron establecidas también es limitada, porque los partidos serán sancionados sólo si antes del aval hay una condena o si, después de él, se da una condena ejecutoriada "(...) durante el ejercicio del cargo al cual se avaló un candidato" (CP, art. 107). Este condicionamiento podría blindar a los partidos políticos porque 1) los congresistas que son investigados pueden renunciar a la curul, y, por tanto ya no estarían en ejercicio del cargo; y 2) las sanciones políticas dependen enteramente de la celeridad de la Fiscalía y la Corte Suprema para investigar y juzgar los delitos.

En conclusión, la CP de 1991 incrementó la responsabilidad penal y política de los congresistas y los dirigentes políticos individualmente considerados, pero guardó silencio en relación con las sanciones para las organizaciones políticas. Con el fin de remediar este silencio, el proyecto de reforma política 2007-2008 contenía importantes medidas de aplicación inmediata. Sin embargo, la coalición y el gobierno anteriores hundieron en el séptimo debate la iniciativa, justo cuando varios de sus congresistas estaban siendo investigados. En su lugar discutieron y aprobaron la actual reforma política de 2009, que si bien contiene importantes medidas, no sancionó a las organizaciones políticas que en 2002 y 2006 avalaron a candidatos investigados y condenados. Por eso, esta reforma constitucional sólo contribuirá a prevenir y sancionar crisis futuras. Que esto sea así, dependerá de un adecuado desarrollo legal.

En conclusión, la CP de 1991 incrementó la responsabilidad penal y política de los congresistas y los dirigentes políticos individualmente considerados, pero guardó silencio en relación con las sanciones para las organizaciones políticas

II. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROYECTO DE LEY

En este aparte se describen, en primer lugar, las líneas generales del proyecto de ley estatutaria, en lo que atañe al objeto de este escrito, para luego presentar observaciones puntuales al articulado propuesto por el gobierno.

El proyecto regula la responsabilidad de los partidos y movimientos políticos, por un lado, y el régimen disciplinario de sus directivos, por el otro. Según la propuesta, las organizaciones políticas y sus directivos responderán por las mismas faltas. Sin embargo, el régimen de unos y otros se diferencia en el tipo de sanciones que se pueden imponer y en las competencias y procedimientos para hacerlo.

En relación con la responsabilidad de los partidos y movimientos políticos, el proyecto plantea que las organizaciones políticas responderán por violar las normas constitucionales y legales de organización, funcionamiento y/o financiación, y por las calidades morales de sus candidatos a cargos de elección popular (art. 9). El articulado plantea que los partidos y movimientos responderán por diez faltas imputables a acciones u omisiones de sus directivos (art. 10). Dichas faltas, además, podrán ser castigadas con una o varias sanciones según su gravedad y reiteración (art. 11). La tabla 1 presenta las faltas y sanciones que propone el proyecto.

De esta forma, mientras que la multa sólo se aplicará a la primera falta, la suspensión o privación de la financiación y/o de espacios en los medios de comunicación se aplicará a casi todas. La sanción más fuerte que se impondrá a las cuatro primeras faltas será la suspensión, hasta por tres años, de la personería jurídica. Para las faltas 5 y 6 la sanción mayor será la cancelación de la personería, y las cuatro faltas siguientes podrán ser sancionadas hasta con la disolución de la organización política.

Salvo la disolución y liquidación de las organizaciones políticas (última columna de la tabla 1), el CNE será la autoridad competente, en



primera instancia, para imponer las sanciones. La segunda instancia estará a cargo del Consejo de Estado (art. 13). La disolución y liquidación de las organizaciones políticas será declarada directamente por los jueces (art. 14).

Tabla 1. Faltas y sanciones para las organizaciones políticas

	Multa	Financiación y/o medios	Personería jurídica		Asociación
		Suspensión o privación	Suspensión	Cancelación	Disolución
1. Incumplir los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de dichas organizaciones políticas;	X				
2. Desconocer en forma continuada, reiterada y grave, la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democráticos;		X	X		
3. Permitir su financiación y/o la de las campañas electorales, con fuentes de financiación prohibidas;		X	X		
4. Violar los topes o límites de ingresos y gastos de las campañas electorales;		X	X		
5. Inscribir candidatos a cargos o Corporaciones de elección popular que no reúnan los requisitos o calidades, se encuentren incurso en causales de inhabilidad o incompatibilidad, o hayan sido condenados antes de su inscripción por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales, actividades del narcotráfico, contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad;		X	X	X	
6. Permitir que una asociación ilícita influya en la población para que apoye a sus candidatos;		X		X	
7. Colocar la administración pública en la que tengan representación al servicio de asociaciones o actividades ilícitas, o tolerar que ello ocurra;		X		X	X
8. Estimular la formación de asociaciones ilegales, hacer parte de ellas o permitirles realizar propaganda a su favor;		X		X	X
9. Utilizar o permitir el uso de la violencia para el ejercicio de la participación política y electoral;		X		X	X
10. Incurrir en supuestos tipificados como delitos contra mecanismos de participación democrática; contra la administración pública; contra la existencia y seguridad del Estado, contra el régimen constitucional y legal; de lesa humanidad, o relacionados con actividades de grupos armados ilegales o de narcotráfico.		X		X	X

Fuente: elaboración de los autores con base en el proyecto de reforma política (arts. 10 y 11).



El proyecto de ley también regula el régimen disciplinario de los directivos de los partidos y movimientos políticos (art. 12). Los directivos podrán ser sancionados por cometer las mismas faltas de la tabla 1. Pero a diferencia de las organizaciones políticas, los directivos serán sancionados por no haber procedido con el “debido cuidado y diligencia”. Adicionalmente, las faltas de los directivos podrán ser castigadas con las siguientes sanciones: amonestación pública, multa, suspensión o destitución del cargo y expulsión del partido o movimiento político. La autoridad competente en estos casos será el mismo partido o movimiento político y sus decisiones podrán ser impugnadas ante el CNE.

Finalmente, es importante mencionar que, para enfrentar la impunidad, el proyecto propone crear una Unidad Nacional de Delitos contra la Participación Democrática en la Fiscalía General de la Nación (art. 51).

En conclusión, se puede afirmar que el proyecto de ley supera varias de las limitaciones que tenía el anterior proyecto de ley para la reglamentación del Acto Legislativo 1 de 2009. Así, por ejemplo, la propuesta presenta un catálogo amplio de faltas sancionables y de sanciones –drásticas– a imponer. También avanza en los criterios que permitirán asociar dichas faltas y sanciones. Además, es necesario resaltar dos medidas importantes del proyecto. En primer lugar, éste establece que cuando un congresista sea condenado su partido perderá la curul (silla vacía), pero además, aunque en forma confusa, dispone que el partido también perderá los votos del candidato y deberá devolver los recursos públicos recibidos por cuenta de su votación. En segundo lugar, el proyecto considera fraudulenta la creación de partidos y movimientos que continúen o sucedan la actividad de una organización política que ha sido disuelta judicialmente (art. 15).

Con el fin de fortalecer los elementos favorables del proyecto, en particular, y de profundizar el régimen de responsabilidad política, en general, a continuación se presentan algunas observaciones.

III. OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LEY

1. Un límite estructural: la entrega del CNE a los partidos y las carencias institucionales de la organización electoral

El Acto Legislativo 1 de 2009 y el proyecto de ley en discusión amplían las facultades del CNE. Lastimosamente, estas medidas poco servirán si no se garantiza la independencia del CNE respecto de los partidos políticos y si no se aumentan sus capacidades de gestión.

1.1. Garantizar la independencia del CNE respecto de los partidos políticos

La entrega del CNE a los partidos políticos, y la consecuente falta de independencia del organismo, han impedido que el CNE funcione como garante efectivo de la transparencia e imparcialidad de las contiendas electorales. Infortunadamente, la toma del CNE por los partidos políticos tiene un origen constitucional. El artículo 264 de la CP, modificado por el Acto Legislativo 1 de 2003,¹¹ estableció que los magistrados del CNE serán elegidos por el Congreso previa postulación de los partidos. De esta forma, los magistrados del CNE continúan siendo representantes de los partidos políticos y de sus intereses, con lo cual no se asegura que actúen de manera imparcial y que brinden garantías a todos los partidos y ciudadanos.¹²

La anotada politización del organismo se ve agravada por el hecho de que, luego de la reforma política de 2003, los magistrados del CNE pueden ser reelegidos. El período de estos

11 Antes de esta reforma constitucional, los magistrados eran elegidos por el Consejo de Estado de ternas que elaboraban los partidos.

12 El diseño constitucional tiene dos inconvenientes adicionales. Primero, los partidos –o coaliciones– más fuertes pueden impedir que el CNE tome determinaciones en contra de ellos porque las decisiones sólo se pueden tomar con no menos de las dos terceras partes de los magistrados. Segundo, la representación en el CNE queda reservada únicamente a los partidos con representación en el Congreso, quienes eligen a los magistrados mediante el sistema de la cifra repartidora. Este sistema tiende a excluir a las minorías políticas de la institución. En 2002, cuatro de los nueve magistrados del CNE pertenecían a los partidos de la coalición de gobierno. En 2006, en cambio, el número de magistrados cercanos al gobierno pasó de cuatro a siete (Vargas 2009). En 2010, sólo los partidos de la coalición de gobierno llegaron al CNE. Véase igualmente Lizarazo y Londoño (2009).



servidores es de cuatro años y coincide con los del Presidente y el Congreso de la República. Además, los magistrados son elegidos (o reelegidos) poco después de posesionarse el nuevo Congreso. Pues bien, un sistema de elección politizado, que además permite la reelección de sus altos funcionarios, en un contexto de simultaneidad de períodos de elección de la organización electoral y de las ramas legislativa y ejecutiva, genera amplias suspicacias, e incluso puede dar lugar a una compleja red de complicidades. No otro puede ser el resultado de un procedimiento de elección en el que los magistrados son los encargados de controlar a quienes los eligieron y, además, los magistrados que aspiran a ser reelegidos son designados precisamente por las personas a las que ellos declararon elegidos como congresistas.

La politización del CNE, sumada a un régimen sancionatorio fuerte, constituye un riesgo para la competencia y la igualdad políticas, porque los opositores podrían ser castigados y los aliados absueltos. Excluir a los partidos del CNE evitaría que la lucha por la interpretación del derecho esté sesgada de antemano por la lealtad partidista de los intérpretes. El derecho no se aplica mecánicamente ni tampoco puede reglarlo todo: los magistrados del CNE conservan siempre un amplio margen de interpretación.

La lucha por el derecho no termina con la promulgación de las leyes. Las normas cobran sentido y se concretan en la interpretación y en el día a día de su aplicación. El proyecto de reforma política no es la excepción a esta regla. Así, por ejemplo, el texto propuesto contiene varias expresiones, excesivamente abiertas, que el politizado CNE deberá dotar de sentido. La propuesta plantea, por ejemplo, que 1) las organizaciones políticas serán sancionadas si sus directivos incumplen con los deberes de "diligencia"¹³ (art. 10); 2) los partidos serán

¹³ Probablemente determinar en qué consiste el deber de diligencia será el aspecto más problemático del articulado propuesto. Los directivos de los partidos, por ejemplo, suelen argumentar que cumplieron con este deber al avalar candidatos, por cuanto consultaron previamente a las autoridades investigadoras competentes.

responsables por desconocer de forma "continuada, reiterada y grave" la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democráticos (art. 10, núm. 2); 3) la sanción a imponer dependerá de la "gravedad" y de la "reiteración" de la falta (art. 11); 4) la suspensión o privación de la financiación estatal y/o de los espacios en los medios de comunicación serán las sanciones para el "incumplimiento grave" de los deberes de "diligencia" (art. 11, núm. 2),¹⁴ y 5) los directivos de las organizaciones políticas serán responsables disciplinariamente por no haber procedido con el "debido cuidado y diligencia" (art. 12). Obviamente estas expresiones sólo son algunos ejemplos.

Si bien entendemos que la despolitización partidista del CNE solamente puede realizarse a través de una reforma constitucional, y en este caso se está debatiendo un proyecto de ley, es pertinente recalcar en este lugar la necesidad de reformar la CP en lo referido a la organización electoral.

1.2. Mejorar las capacidades institucionales

Las reformas institucionales, por sí mismas, poco cambiarán la realidad. Para que el régimen de responsabilidad política sea efectivo es necesario mejorar las capacidades institucionales de las autoridades que las hacen cumplir. En este aspecto es necesario fortalecer al CNE, a la Sección Quinta del Consejo de Estado y a la Registraduría. Lo anterior implica trabajar en dos frentes: 1) dotar a estas instituciones de los recursos económicos, tecnológicos y humanos necesarios para cumplir a cabalidad con sus funciones; y 2) profesionalizar a quienes ejercen el control (fortalecer los programas de capacitación y la carrera administrativa especial de la Registraduría Nacional del Estado Civil).

¹⁴ Si el incumplimiento no es grave la organización política podría ser multada (art. 11, núm. 1).



2.El régimen disciplinario de los directivos ¿un asunto interno?

El proyecto plantea que los partidos y movimientos investigarán y sancionarán disciplinariamente a sus directivos y que las decisiones disciplinarias podrán ser impugnadas ante el CNE (art. 13). Es importante que, en principio, la potestad disciplinaria quede en manos de los partidos y movimientos. Sin embargo, no se puede dejar al arbitrio de los partidos, y de sus intereses políticos, las decisiones acerca de si se inician investigaciones y de la manera de realizarlas. Por eso, proponemos que se otorgue al CNE un poder disciplinario preferente en esta materia, al estilo del que tiene la Procuraduría con los servidores públicos (CP, art. 277, núm. 6 y Ley 734 de 2002, art. 3). Este diseño le permitiría al CNE actuar cuando el partido o movimiento no lo hiciera o cuando el asunto tenga una importancia especial.

3.Cuatro silencios del proyecto que deben ser enfrentados

3.1. Las organizaciones políticas responsables

El proyecto no establece un régimen de responsabilidad para los grupos significativos de ciudadanos. Este es un silencio estructural que se evidencia en todo el articulado.¹⁵

Según la CP, los grupos significativos de ciudadanos pueden presentar candidatos y acceder tanto a la financiación estatal como a ciertos espacios en los medios de comunicación. Estas disposiciones se justifican por la necesidad de incentivar y de facilitar la participación ciu-

¹⁵ La omisión se evidencia desde el mismo encabezado del proyecto de ley “Por el cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos” (subraya no original). Igualmente, este silencio puede ser observado en los siguientes aspectos: 1) las faltas sancionables sólo son imputables a los directivos de los partidos y movimientos (art. 10); 2) la mayoría de las sanciones contempladas están relacionadas con la personería jurídica o las facultades que ésta figura otorga a las organizaciones políticas (art. 11); 3) el régimen disciplinario únicamente se aplica a los directivos de los partidos y movimientos (art. 12); 4) el procedimiento sancionatorio contempla exclusivamente la intervención de los partidos y movimientos políticos (art. 13); y 5) la disolución y liquidación sólo se refiere a los partidos y movimientos políticos (arts. 14 y 15).

dadana. A diferencia de los partidos y movimientos, los grupos significativos de ciudadanos no necesitan de una personería jurídica para actuar (CP, arts. 108 y 109; Ley 130 de 1994, arts. 9, 13 y 25). Empero, esta diferencia formal no es razón suficiente para excluir a este tipo de organizaciones del régimen de responsabilidad política. Por el contrario, este tipo de organizaciones deberían responder por violar las normas constitucionales y legales de organización, funcionamiento y/o financiación y por las calidades morales de sus candidatos (art. 9). Esto es así, porque en los últimos años hemos presenciado cómo algunas de estas organizaciones violan impunemente las normas.

La omisión del proyecto se puede solucionar de manera diferenciada, de acuerdo con los resultados electorales de los grupos significativos de ciudadanos. Así, en el caso de que estos grupos superen el 3% de la votación al Senado o la Cámara de Representantes, y adquieran la personería jurídica, deberían asumir – en igualdad de condiciones – los derechos y obligaciones de un partido político. En esta situación, entonces, se debería aclarar que los grupos significativos de ciudadanos también serán responsables por las acciones que realizaron antes de las votaciones.

La regulación debe ser más específica para aquellos casos en que los grupos significativos de ciudadanos no logran superar el 3% de las votaciones al Senado o a la Cámara de Representantes, o presentan candidatos a elecciones cuyos resultados no permiten obtener la personería jurídica (como ocurre con las elecciones presidenciales y las regionales). Para estos eventos se podría agregar la expresión “grupos significativos de ciudadanos” en algunos partes del articulado – la cláusula general de responsabilidad y las faltas imputables a las organizaciones políticas (arts. 9 y 10)–. Adicionalmente, se podrían adicionar artículos que regulen el tipo de sanciones y el régimen disciplinario de los promotores, voceros y candidatos de los grupos significativos de ciudadanos.



3.2. Los diferentes niveles territoriales

La mayoría de organizaciones políticas hacen presencia y tienen directivos en los niveles nacional, regional y local. Las organizaciones políticas deberían responder por las acciones u omisiones de sus directivos y candidatos en todos los niveles. Sin embargo, el régimen de responsabilidad política y disciplinaria debería tomar en consideración y diferenciar en qué medida las acciones u omisiones de estos directivos y candidatos pueden comprometer a las organizaciones políticas como un todo.

Esta diferenciación es importante tanto para garantizar la proporcionalidad de las sanciones como para evitar que las sanciones terminen siendo inaplicables. Como el proyecto de ley no diferencia los distintos niveles territoriales, genera el riesgo de aplicar sanciones desproporcionadas. Así, por ejemplo, ¿cuál debería ser la sanción para la organización política cuando un directivo local en un pequeño municipio pone la administración pública al servicio de asociaciones ilícitas (art. 10, núm. 7)? Según la propuesta, la sanción podría ser la suspensión/privación de la financiación estatal y/o de los espacios en medios de comunicación, la cancelación de la personería jurídica y, en casos extremos, la disolución de la organización (véase la tabla 1). Es indudable que, en este caso hipotético, la cancelación de la personería y la disolución de la organización serían desproporcionadas. Infortunadamente el proyecto no lo aclara y, con este silencio, podría generar el efecto contrario: que las sanciones sean inaplicables.

En materia de sanciones a los partidos, el proyecto no considera la inestabilidad del sistema de partidos colombiano ni la dinámica de las organizaciones políticas.

Para enfrentar este silencio se propone, en primer lugar, aclarar en el articulado qué se entiende por "directivos". Esta es una ausencia sensible en el proyecto porque todo el régimen de responsabilidad política y disciplinaria está estructurado alrededor de este concepto.¹⁶ A pesar de ello, la propuesta no aclara qué directivos pueden ser disciplinados ni cuáles directivos comprometen al partido como un todo.¹⁷ En segundo lugar, se propone graduar las faltas y las sanciones de acuerdo con el ámbito regional de influencia del directivo (arts. 11 y 12).

3.3. La dinámica partidaria

En materia de sanciones a los partidos, el proyecto no considera la inestabilidad del sistema de partidos colombiano ni la dinámica de las organizaciones políticas. No es claro, por ejemplo, quién responde cuando: 1) el político que resulte condenado ha cambiado en el entretanto de organización política. El proyecto establece que los partidos políticos serán responsables por "inscribir" a los candidatos. Por esta razón, es importante aclarar si la organización política que recibe al político – sin haberlo inscrito – es responsable, y si la organización que lo inscribió seguirá siéndolo a pesar de que el político cambió de partido; 2) el político elegido con el aval de una organización política cometió el ilícito cuando contaba con el aval de otra agrupación. En este caso es claro que la organización política que dio el aval será responsable. Sin embargo, es preciso regular la responsabilidad de la organización política inicial; y 3) la organización política que le dio el aval a un político condenado

¹⁶ Así, por ejemplo, el proyecto establece que las organizaciones políticas responderán por las acciones u omisiones de sus directivos (art. 10) e incluye un régimen disciplinario especial para ellos (art. 12).

¹⁷ En este sentido, por ejemplo, no es claro cuál es el papel de los veedores, los gerentes de campañas y los directivos regionales dentro de sus organizaciones políticas.



ha desaparecido. Según el proyecto, en estos casos nadie respondería por la inscripción del político condenado.

3.4. Los efectos temporales de las sillas congelada y vacía

El Acto Legislativo 1 de 2009 establece que "(...) no podrá ser reemplazado un miembro de una corporación pública de elección popular a partir del momento en que le sea proferida orden de captura, dentro de un proceso penal al cual se le vinculare formalmente" (CP, art. 134), por ciertos delitos. Esta sanción se conoce con el nombre de la "silla congelada". Igualmente, el proyecto establece que "(l)a sentencia condenatoria producirá como efecto la pérdida definitiva de la curul, para el partido al que pertenezca el miembro de la corporación pública" (CP, art. 134). Esta es la llamada "silla vacía".

Pues bien, el proyecto no desarrolla los efectos temporales de estas disposiciones, lo cual ha generado polémicas como la suscitada alrededor de la captura del senador Javier Cáceres.¹⁸ Por esta razón, es conveniente que la propuesta determine que el régimen de responsabilidad política contemplado en la reforma política se aplicará a los hechos delictivos y las investigaciones que la justicia estaba adelantando antes de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2009. En otras palabras, el régimen de responsabilidad debería aplicarse a todas las actuaciones judiciales desarrolladas luego de la expedición del Acto Legislativo mencionado (captura, apertura de investigación, imposición de medida de aseguramiento o condena), independientemente de si los hechos objeto de la investigación penal fueron anteriores o posteriores a la entrada en vigor de la reforma política.

18 El Tiempo, "Polémica por aplicación de la 'Silla Vacía' al senador Javier Cáceres, capturado por 'parapolítica'", 15 de septiembre de 2010.

4. Dos debilidades: la gradualidad y las sanciones

4.1. La gradualidad

El proyecto contiene algunos avances en relación con la gradualidad de las faltas y de las sanciones. Esto es así, porque 1) las sanciones serán aplicadas según la "gravedad o reiteración" de las faltas (art. 11); y 2) cada una de las sanciones está relacionada con las faltas (tabla 1).¹⁹

Sin embargo, tres razones permiten afirmar que estos avances aún son insuficientes. Primero, porque no es claro que se entiende por "gravedad" de la falta. No es suficiente afirmar que la gravedad de la falta será considerada. Es necesario incluir criterios concretos que permitan determinar cuándo la gravedad de la falta es mayor o menor.²⁰ Segundo, porque cada una de las faltas podrá ser sancionada con varias sanciones (tabla 1). No es claro, entonces, con qué criterio la autoridad sancionadora impondrá una u otra sanción. Y, finalmente, porque las sanciones no establecen mínimos y máximos. Así, por ejemplo, la multa podrá ser hasta de 100 salarios mínimos (art. 11, núm. 1). Con todo, el criterio para determinar el monto efectivo de la multa no es claro.²¹

19 A pesar de ello, el régimen disciplinario de los directivos, en su mayoría, no asocia las sanciones con las faltas (art. 12).

20 El Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002) podría servir como referencia en este tema. Esta normatividad 1) clasifica las faltas como gravísimas, graves y leves (art. 42); 2) enumera taxativamente qué faltas se consideran gravísimas (arts. 43 y 48); y 3) establece criterios para determinar si una falta es grave o leve (art. 43). En este último aspecto, por ejemplo, afirma que la gravedad o levedad de la falta será determinada según el grado de culpabilidad, la naturaleza del servicio, el grado de perturbación del servicio, la jerarquía y mando del servidor, la trascendencia social, el perjuicio causado, las modalidades y circunstancias en que se cometió la falta, los motivos determinantes del comportamiento y la pluralidad de partícipes.

21 Estas consideraciones también aplican a las suspensiones (art 11, núms. 2 y 3). En estos casos no existe claridad en relación con el criterio que se utilizará para determinar el tiempo que durarán.



4.2. Las sanciones

El gobierno propone importantes sanciones para las organizaciones políticas. En este tema, sin embargo, se proponen tres medidas para fortalecerlas. En primer lugar, debe elevarse el tope máximo de las multas, pues el techo de 100 salarios mínimos para las multas es muy bajo (art. 11, núm. 1). Un límite superior podría incentivar los controles al interior de los partidos. En segundo lugar, el tiempo máximo para la suspensión de la personería jurídica de los partidos y movimientos debería ser de cinco años, con el fin de que comprenda el siguiente proceso electoral (art. 11, núm. 3). Finalmente, se sugiere establecer una sanción que le prohíba a las organizaciones políticas presentar candidatos para las siguientes elecciones en la circunscripción donde se hayan cometido los delitos que dan origen al proceso sancionatorio. Esta pena debería aplicarse a todo tipo de procesos electorales, independientemente de si se trata de la elección de gobernantes o de representantes a los cuerpos colegiados.²²

Por otra parte, el proyecto propone cinco sanciones para los directivos de los partidos y movimientos políticos: amonestación escrita y pública, multa, suspensión o destitución del cargo directivo y expulsión del partido (art. 12). Todas estas sanciones están relacionadas únicamente con la vida interna de los partidos. Debería incluirse también una que impida que esos directivos se vinculen con el Estado. Por eso, para el caso de las faltas graves, sería importante incluir también la sanción de inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas.

²² El texto actual del inciso 9 del artículo 107 de la Constitución contempla una sanción de este tipo solamente para los cargos uninominales.

5. ¿Los partidos sólo serán responsables por avalar condenados?

Según la CP, reformada por el Acto Legislativo 1 de 2009, las organizaciones políticas serán responsables por avalar candidatos elegidos que "(...) hayan sido o fueren condenados durante el ejercicio del cargo" (art. 107). En otras palabras, la CP hace responsables a las organizaciones políticas por avalar candidatos elegidos que "hayan sido" condenados -antes del aval- y que lo "fueren" durante el ejercicio del cargo -después del aval.²³

El proyecto presentado por el gobierno establece que las organizaciones sólo responderán por avalar candidatos que ya estén condenados al momento de la inscripción (art. 10, núm. 5), omitiendo la regulación del segundo evento señalado en la CP. Afirma el proyecto que las organizaciones políticas serán responsables por avalar candidatos que "(...) hayan sido condenados antes de su inscripción" (art. 10, núm. 5).²⁴ Como se observa, nada dice el proyecto en relación con la responsabilidad de las organizaciones que avalen candidatos que fueron elegidos y luego condenados en el ejercicio del cargo. Es necesario que el proyecto de ley desarrolle la responsabilidad de las organizaciones cuando los candidatos elegidos fueren condenados durante el ejercicio del cargo.

²³ Según el inciso 2 del artículo 107 constitucional "[l]os Partidos y Movimientos Políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como también por avalar candidatos elegidos en cargos o Corporaciones Públicas de elección popular, quienes hayan sido o fueren condenados durante el ejercicio del cargo al cual se avaló mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad" (subraya no original).

²⁴ Según la propuesta del gobierno (Art. 10, núm. 5), los partidos y movimientos políticos serán responsables por "[i]nscribir candidatos a cargos o corporaciones de elección popular que no reúnan los requisitos o calidades, se encuentren incurso en causales de inhabilidad o incompatibilidad, o hayan sido condenados antes de su inscripción por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales, actividades de narcotráfico, contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad." (subraya no original)



Por otra parte, el proyecto de ley establece que las organizaciones políticas responderán "(d)esde la inscripción hasta la terminación del periodo de los elegidos" (art. 9). Sin embargo, no aclara qué ocurre en el caso de que los candidatos triunfadores renuncien a su cargo, pero son condenados dentro del período para el cual fueron elegidos. El proyecto de ley no dice nada acerca de cómo impactaría la renuncia de esos candidatos elegidos en la responsabilidad de las organizaciones políticas que los avalaron. Por eso, es importante que el proyecto también regule las circunstancias relacionadas con los candidatos elegidos con el aval de una organización política, que después de haber renunciado a su cargo son condenados por incurrir en las mencionadas conductas sancionadas en el Acto Legislativo 1 de 2009.

6. Tres precisiones necesarias

6.1. Las consecuencias adicionales de la silla vacía

La CP determina que "(l)a sentencia condenatoria producirá como efecto la pérdida definitiva de la curul, para el partido al que pertenezca el miembro de la corporación pública" (art. 134). El artículo 11 del proyecto establece otras consecuencias que, sin embargo, son muy ambiguas. Según el texto propuesto:

"Igualmente procederá la cancelación de la personería jurídica y la correspondiente disolución, cuando al restarle los votos obtenidos por los congresistas condenados por los delitos a que se refiere el numeral 50 del artículo anterior, el partido o movimiento perdiere el derecho al reconocimiento de su personería jurídica. En estos casos se ordenará adicionalmente la devolución de la financiación estatal de la campaña en una cantidad equivalente al número de votos obtenido por el congresista o congresistas condenados. La devolu-

ción de los recursos de reposición también se aplica cuando se trate de candidatos a cargos uninominales. En los casos de listas cerradas la devolución aplicará en forma proporcional al número de candidatos elegidos. El Consejo Nacional Electoral reassignará las curules de conformidad con la cifra repartidora y adoptará las demás medidas que correspondan" (subraya no original) (art. 11).

De acuerdo con el proyecto, los partidos y movimientos podrán perder la personería jurídica si al restar los votos de los congresistas condenados no superan el umbral. Esta es una medida adecuada. Sin embargo, en el mismo artículo se establecen otras consecuencias que son muy ambiguas. Por eso se propone que se diga con claridad que siempre que un miembro de una cámara legislativa resulte condenado se producirán los siguientes resultados: 1) se debe retornar la proporción de los recursos públicos obtenidos por la agrupación con base en los votos del congresista; 2) los votos del condenado deben ser restados de la votación obtenida por su organización política y debe recalcularse la cifra repartidora, lo cual puede conducir a una nueva redistribución de los escaños - y eventualmente a la pérdida de la personería. También es importante aclarar que si la lista no tiene voto preferente la devolución de los recursos y la sustracción de los votos se harán de forma proporcional a la cantidad de curules que obtuvo la organización política.

Por otra parte, es problemático que la reglamentación no contemple consecuencias particulares para los casos en los que los elegidos condenados pertenezcan a organizaciones políticas sin personería jurídica o actúen en cuerpos colegiados distintos al Congreso de la República. Para estos casos deberían operar las sanciones arriba contempladas en lo que fuere pertinente.



6.2. Competencia y procedimiento para imponer las sanciones

La propuesta establece dos instancias para imponer las sanciones a los partidos y movimientos políticos. Según este diseño, el CNE impondrá las sanciones en primera instancia y sus decisiones podrán ser apeladas en el efecto suspensivo ante el Consejo de Estado (art. 13, núm. 6). En este tema, el proyecto debería precisar las dos instancias que propone y modificar los efectos de la impugnación de la sanción.

En primer lugar, en el proyecto se están mezclando dos esferas de actuación diferentes: la administrativa y la judicial. No puede haber una primera instancia administrativa y una segunda judicial. Para solucionarlo, basta con decir que las decisiones administrativas del CNE pueden ser impugnadas ante los jueces administrativos. En este aspecto es necesario dilucidar si conviene que todos los asuntos lleguen directamente al Consejo de Estado o si, por el contrario, es deseable que los tribunales administrativos intervengan primero.

En segundo lugar, la propuesta plantea que la decisión del CNE podrá ser apelada "en el efecto suspensivo" (art. 13, núm. 5). En breve, esto implica que el cumplimiento de la decisión de primera instancia se suspenderá hasta que la segunda instancia decida sobre la impugnación. Dada la congestión procesal existente en la jurisdicción contencioso administrativa, la suspensión de los efectos de la decisión del CNE podría ocasionar que las sanciones resulten ineficaces. Por eso se propone que el efecto de la apelación sea "devolutivo" y no "suspensivo", para que el cumplimiento de la decisión de primera instancia sea inmediato.

6.3. Competencia para imponer la sanción de disolución y liquidación de partidos y movimientos

El proyecto establece que la disolución y liquidación de los partidos y movimientos únicamente podrá ser ordenada por "decisión judicial" (art. 14). En el proyecto se debe aclarar quién sería el juez competente para imponer este tipo de sanciones y si habrá dos instancias.



IV. RECOMENDACIONES FINALES

En esta parte se compendian las recomendaciones generales para superar las limitaciones anotadas en la sección anterior. Luego, en el Anexo, se incluyen comentarios puntuales al articulado. En resumen, es necesario que el proyecto:

- Incluya un régimen de responsabilidad política para los grupos significativos de ciudadanos, sus voceros, promotores y candidatos.
- Contemple los cambios políticos que generan el transfuguismo y la volatilidad de los partidos
- Abarque los diferentes niveles territoriales y considere cómo las actuaciones de los directivos regionales y locales pueden comprometer a las organizaciones políticas como un todo.
- Defina quienes serán considerados como directivos.
- Regule las sillas congelada y vacía en lo referido a sus efectos en el tiempo
- Fortalezca tanto la gradualidad de las sanciones como las sanciones a imponer.
- Responsabilice a las organizaciones políticas por avalar candidatos que resulten condenados durante el ejercicio del cargo.
- Aclare cuáles serán las consecuencias adicionales de la silla vacía.
- Establezca un poder disciplinario preferente en cabeza del CNE para investigar y sancionar a los directivos de los partidos y movimientos.
- Aclare cómo funcionarían las dos instancias: CNE y Consejo de Estado.
- Establezca que las decisiones del CNE podrán ser apeladas en el efecto devolutivo.
- Establezca claramente cuáles son los jueces competentes para ordenar la disolución y liquidación de las organizaciones políticas.



Capítulo 3 Régimen sancionatorio

ARTÍCULO 9. RESPONSABILIDAD. Los partidos y movimientos políticos (1) responderán por toda violación o contravención de las normas que rigen su organización, funcionamiento y/o financiación, así como por las calidades morales (2) de sus candidatos a cargos y corporaciones de elección popular, desde la inscripción hasta la terminación del período de los elegidos (3).

(1) Sujetos responsables. No contempla un régimen de responsabilidad política para los grupos significativos de los ciudadanos. Agregar la expresión "grupos significativos de ciudadanos".

(2) Calidades morales. No es claro cuál es el parámetro de moralidad en el ejercicio de la política.

(3) Hasta la terminación del periodo de los elegidos. Excluye la responsabilidad de las organizaciones cuando el candidato no termina el periodo (renuncia o cambia de organización).

ARTÍCULO 10. FALTAS. Constituyen faltas sancionables las siguientes acciones u omisiones imputables a los directivos (4) de los partidos y movimientos políticos (1):

(4) Directivos. No aclara quienes son los directivos de los partidos (por ejemplo, surge la pregunta acerca de cuál es el papel del veedor, los gerentes de campaña, los directivos regionales, los voceros y promotores). Se propone agregar "y a los promotores, candidatos y voceros de los grupos significativos de ciudadanos en lo que les sea pertinente".

1. Incumplir los deberes de diligencia (5) en la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de dichas organizaciones políticas;

(5) Diligencia. La autoridad competente lo determinará con un importante margen de discrecionalidad.

2. Desconocer en forma continuada, reiterada y grave (6), la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democráticos (7);

(6) Continuada, reiterada y grave. La autoridad competente lo determinará con un importante margen de discrecionalidad.

3. Permitir (8) su financiación y/o la de las campañas electorales, con fuentes de financiación prohibidas;

(7) Estructura interna y funcionamiento democrático. No es claro cuáles son los mínimos de estas exigencias.

4. Violar los topes o límites de ingresos y gastos de las campañas electorales;

(8) Permitir. Podría ser interpretada como una acción u omisión que requiere del conocimiento y la voluntad del directivo. Se propone "Recibir financiación de fuentes prohibidas para él mismo y/o las campañas electorales".

5. Inscribir candidatos a cargos o Corporaciones de elección popular que no reúnan los requisitos o calidades, se encuentren incurso en causales de inhabilidad o incompatibilidad (9), o hayan sido condenados (10) antes de su inscripción por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales, actividades del narcotráfico, contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad;



6. Permitir que una asociación ilícita influya en la población para que apoye a sus candidatos (11);

7. Colocar (12) la administración pública en la que tengan representación al servicio de asociaciones o actividades ilícitas, o tolerar (11) que ello ocurra;

8. Estimular la formación de asociaciones ilegales, hacer parte de ellas o permitirles (11) realizar propaganda a su favor;

9. Utilizar o permitir (11) el uso de la violencia para el ejercicio de la participación política y electoral;

10. Incurrir en supuestos tipificados como delitos contra mecanismos de participación democrática; contra la administración pública; contra la existencia y seguridad del Estado, contra el régimen constitucional y legal (13); de lesa humanidad, o relacionados con actividades de grupos armados ilegales o de narcotráfico.

Los partidos y movimientos políticos también responderán cuando las anteriores faltas sean imputables a sus candidatos a cargos o corporaciones de elección popular o, en general, a sus militantes (14), cuando (15) sus directivos no cumplan los deberes de diligencia tendientes a evitar la realización de tales acciones u omisiones o cuando no inicien (16) los procedimientos internos tendientes a su investigación y sanción.

PARÁGRAFO.-En el caso de la causal 5ª, los partidos y movimientos sólo responderán cuando sus candidatos no elegidos, hayan sido o fueren condenados por tales delitos cometidos con anterioridad a la expedición del aval correspondiente.

(9) Requisitos, inhabilidades e incompatibilidades. En varias ocasiones su determinación no es evidente. Sólo se debería sancionar aquellas inscripciones que, de manera manifiesta, sean irregulares.

(10) Inscripción de condenados. El Acto Legislativo 1 de 2009 plantea que las organizaciones serán responsables por inscribir candidatos que hayan sido o fueren condenados durante el ejercicio del cargo. Según el proyecto, las organizaciones sólo serán responsables si inscriben candidatos que ya fueron condenados.

(11) Permitir o tolerar. Es difícil de concretar porque no depende de los partidos. Se podría sancionar la omisión de denunciar, pública y judicialmente, estos hechos.

(12) Poner.

(13) Delitos políticos. Estos delitos no fueron incluidos por el Acto Legislativo 1 de 2009.

(14) Responsabilidad de partidos y movimientos por las faltas de sus candidatos y militantes. Conviene excluir a los militantes porque los partidos y movimientos tienen pocas posibilidades de controlarlos.

(15) Condicional. Es importante restringir la interpretación de esta expresión y aclarar que las organizaciones políticas son responsables por las faltas de sus candidatos "siempre y cuando" sus directivos no sean diligentes y no promuevan investigaciones y sanciones internas.

(16) No iniciar procedimientos. Es importante exigir que los partidos tomen decisiones sobre la existencia o no de una falta. En muchas ocasiones las investigaciones se inician pero nunca terminan.



ARTICULO 11. SANCIONES. Los partidos y movimientos políticos podrán ser objeto de las siguientes sanciones según la gravedad (17) o reiteración de las faltas:

1. Multas hasta de 100 salarios mínimos legales mensuales, en el caso de incumplimiento de los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de dichas organizaciones políticas (18).

2. Suspensión o privación (19) de la financiación estatal y/o de los espacios otorgados en los medios de comunicación social que hacen uso del espectro electromagnético, en los casos de incumplimiento grave (20) de los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de dichas organizaciones políticas, y cuando se trate de las faltas a que se refieren los numerales 2 a 10 del artículo anterior (21).

3. Suspensión de su personería jurídica, si la tienen (1), hasta por tres (3) años (22), cuando se trate de las faltas a que se refieren los numerales 2 a 5 del artículo anterior (21).

4. Cancelación de su personería jurídica, si la tienen (1), cuando se trate de las faltas a que se refieren los numerales 5 a 10 del artículo anterior (21), y,

5. Disolución de la respectiva organización política, cuando se trate de las faltas a que se refieren los numerales 7 a 10 del artículo anterior (21).

(23)

Igualmente procederá la cancelación de la personería jurídica y la correspondiente disolución, cuando al restarle los votos obtenidos (24) por los congresistas (25) condenados por los delitos a que se refiere el numeral 50 del artículo anterior, el partido o movimiento (1) perdiere el derecho al reconocimiento de su personería jurídica. En estos casos (26) se ordenará adicionalmente la devolución de la financiación estatal de la campaña

(17) Gravedad. La autoridad competente lo determinará con un importante margen de discrecionalidad. No hay un criterio que permita establecer la gravedad.

(18) Multas. El tope máximo de 100 salarios mínimos es muy bajo. Además, las multas deberían ser aplicadas a todas las faltas.

(19) Suspensión o privación de financiación y/o de espacios en medios. Conviene aclarar en qué consiste la privación.

(20) Incumplimiento grave. La autoridad competente lo determinará con un importante margen de discrecionalidad.

(21) Faltas asociadas. No hay un nexo que permita asociar faltas y sanciones.

(22) Tiempo de la suspensión. El tope máximo debería ser hasta por cinco años para que la organización quede excluida del siguiente proceso electoral.

(23) Sanción adicional. Se propone que las organizaciones puedan ser sancionadas con una prohibición para presentar candidatos a los siguientes procesos electorales. La aplicación de esta sanción dependerá del nivel regional.

(24) Restar los votos de las curules que se pierden. No es claro si los votos se restarán en todos los casos o si, por el contrario, esto sólo se hará cuando la personería jurídica esté en riesgo.

(25) Congresistas condenados. El Acto Legislativo 1 de 2009 reguló la responsabilidad de las organizaciones políticas cuando se avalen candidatos a corporaciones públicas. El proyecto lo restringe a los congresistas.

(26) No es claro a qué casos se refiere.



en una cantidad equivalente al número de votos obtenido por el congresista o congresistas condenados (25). La devolución de los recursos de reposición también se aplica cuando se trate de candidatos a cargos uninominales. En los casos de listas cerradas la devolución aplicará en forma proporcional al número de candidatos elegidos (27). El Consejo Nacional Electoral reasignará las curules de conformidad con la cifra repartidora y adoptará las demás medidas que correspondan (28).

En todo caso, desde el momento en que se dictare medida de aseguramiento por tales delitos, el Consejo Nacional Electoral suspenderá proporcionalmente el derecho de los partidos y movimientos políticos (1) a la financiación estatal y a los espacios otorgados en los medios de comunicación social que hacen uso del espectro electromagnético.

En los casos de suspensión o privación de la financiación estatal impuesta cuando ya el partido o movimiento (1) la hubiere recibido, se ordenara la devolución de las sumas a que hubiere lugar.

PARÁGRAFO. Las sanciones de suspensión de espacios en medios de comunicación y de la financiación estatal son concurrentes con las de suspensión de la personería jurídica o de disolución, y solo surtirán efectos desde su anotación en el Registro de Partidos y Movimientos Políticos.

ARTÍCULO 12. RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS DIRECTIVOS. Los directivos de los partidos (29) a quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia (30) en el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere la personería jurídica (1), por haber incurrido en cualquiera de las faltas a que se refiere el artículo 36 (31), estarán sujetos a las siguientes sanciones (32):

1. Amonestación escrita y pública en el caso de incumplimiento de los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales y/o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de sus respectivas organizaciones políticas;

(27) Listas con o sin voto preferente. Aclarar que si la lista no tiene voto preferente la devolución de los recursos y la sustracción de los votos se harán de forma proporcional a la cantidad de curules que obtuvo la organización política.

(28) Reasignación de curules. Es necesario plantear que los votos del condenado deben ser restados de la votación obtenida por su organización política y que debe recalcularse la cifra repartidora, lo cual puede conducir a una nueva redistribución de los escaños - y eventualmente a la pérdida de la personería.

(29) Directivos. Excluye a los directivos de movimientos políticos y a los promotores y voceros de los grupos significativos de ciudadanos.

(30) Debido cuidado y diligencia. La autoridad competente lo determinará con un importante margen de discrecionalidad.

(31) Artículo 36. Remisión errada.

(32) Sanciones. Las sanciones para los directivos son muy débiles. También se propone agregar "(...) sin perjuicio de las investigaciones penales que puedan corresponder".



2. Multas hasta de 100 salarios mínimos legales mensuales, en el caso de incumplimiento grave (32) de los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de sus respectivas organizaciones políticas;

3. Suspensión del cargo directivo hasta por tres (3) meses, y, (33)

4. Destitución del cargo directivo, y, (33)

5. Expulsión del partido o movimiento. (33)

(34)

Estas sanciones serán impuestas por los órganos de control de los partidos y movimientos políticos y mediante el procedimiento previsto en sus estatutos, el cual contemplará la impugnación en el efecto suspensivo, ante el Consejo Nacional Electoral, de la decisión que adopten dichos órganos (35), la cual deberá interponerse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación personal.

ARTICULO 13. COMPETENCIA Y PROCEDIMIENTO PARA IMPONER SANCIONES A LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS (1). El Consejo Nacional Electoral, de oficio o a petición de cualquier persona (36), podrá adelantar investigaciones por las faltas a que se refiere el artículo 10 de esta ley e imponer, en primera instancia (37), las sanciones previstas en el artículo 11, de conformidad con el siguiente procedimiento:

1. La providencia mediante la cual ordene la apertura de la correspondiente investigación deberá formular cargos indicando claramente las faltas atribuibles, los hechos objeto de investigación, las pruebas de que dispone, las disposiciones infringidas y las sanciones aplicables. Si el Consejo Nacional Electoral no dispusiere de elementos de juicio suficientes para formular cargos, adelantará previamente la correspondiente indagación preliminar, de cuyo inicio informará al respectivo partido o movimiento político.

(32) Incumplimiento grave. La autoridad competente lo determinará con un importante margen de discrecionalidad.

(33) Sanciones sin falta asociada. Estas tres sanciones no están asociadas a ninguna de las faltas del artículo 10.

(34) Sanción adicional. Se propone que los directivos puedan ser sancionados con una inhabilidad para ejercer cargos públicos.

(35) Competencia. Se propone que el CNE tenga un poder preferente en materia disciplinaria.

(36) Petición de cualquier persona. El CNE debería contar con las herramientas necesarias para responder a la gran cantidad de solicitudes que podría recibir.

(37) Doble instancia. No puede haber una primera instancia administrativa y una segunda judicial. Se podría regular que las decisiones administrativas del CNE puedan ser impugnadas ante los jueces administrativos. En este tema es necesario debatir si conviene que todos los asuntos lleguen directamente al Consejo de Estado o si, por el contrario, es deseable que los tribunales administrativos intervengan primero.



2. La providencia de apertura de investigación ordenara notificar personalmente al representante legal del partido o movimiento (1) vinculado a la investigación, a las personas implicadas en los hechos objeto de investigación y al Ministerio Público.

3. El representante legal del partido o movimiento (1) vinculado a la investigación y las personas implicadas en los hechos objeto de investigación, podrán responder los cargos dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al de la notificación personal.

1. Una vez presentados los descargos o transcurrido el plazo para ello, la corporación decretará las pruebas solicitadas y/o las que considere necesario practicar, para lo cual dispondrá de un lapso de tres (3) meses contados a partir del día siguiente al de ejecutoria de la providencia mediante la cual se decretaron. El consejero ponente podrá prorrogar el término probatorio por dos (2) meses más a fin de garantizar la recaudación de la totalidad de las pruebas decretadas o para la práctica de nuevas pruebas en los casos en que considere necesario decretarlas para mejor proveer.

2.

5. Concluido el término probatorio se dará traslado a las personas vinculadas a la investigación así como al Ministerio Público, por quince (15) días hábiles, para que presenten sus alegatos de conclusión, transcurridos los cuales el proceso entrara al despacho del ponente para fallo, el cual deberá dictarse dentro de los dos (2) meses siguientes.

6. La decisión adoptada por el Consejo Nacional Electoral podrá ser apelada (37) en el efecto suspensivo (38) ante el Consejo de Estado.

7. La segunda instancia se tramitará de conformidad con el procedimiento previsto en el Código Contencioso Administrativo para la segunda instancia de los procesos ordinarios.

8. En cualquier etapa de la actuación podrá adoptarse como medida cautelar la suspensión de la financiación, de los espacios en medios de comunicación social o de

(38) Efecto de la apelación. Se propone que el efecto de la apelación sea devolutivo para que el cumplimiento de la decisión de primera instancia sea inmediato.



la personería jurídica, hasta que se adopte la decisión final, con el alcance y los efectos que se estimen oportunos para salvaguardar el interés general. En tal caso, se ordenara la correspondiente anotación preventiva en el Registro de Partidos Políticos.

Los aspectos de procedimiento no previstos en esta disposición se regularán, en cuanto resultare pertinente, por lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo.

Capítulo 4

De la disolución y liquidación de los partidos y movimientos políticos

ARTÍCULO 14. DISOLUCIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS. La disolución y liquidación de los partidos y movimientos políticos (1) se registrará por lo dispuesto en la ley y en sus estatutos. Además de los casos de disolución por decisión de sus miembros, acordada de conformidad con sus estatutos, solo procederá la disolución y liquidación de los partidos y movimientos políticos (1) por decisión judicial (39), en los términos previstos en esta ley.

No podrá acordarse la disolución voluntaria de un partido o movimiento político (1) cuando se haya iniciado un proceso de disolución judicial del mismo. Si en los estatutos no se dispusiere nada sobre liquidador, actuará como tal quien tuviere su representación al momento de presentarse la causal de cancelación de personería jurídica o de disolución, a menos que la causal le fuere atribuible como falta, caso en el cual el liquidador será designado por el Consejo Nacional Electoral. Si transcurridos tres (3) meses desde que se hubiere decretado la cancelación de personería jurídica, su revocatoria (40) o la disolución, no se hubiere iniciado el proceso de liquidación, esta corporación designará el liquidador y adoptará las demás medidas a que hubiere lugar para impulsar la liquidación.

La liquidación se regulará por las normas previstas en la ley civil para la disolución y liquidación de las personas jurídicas sin ánimo de lucro. En todo caso, el remanente de los activos patrimoniales que resultare después de su liquidación será de propiedad del Fondo de Financiación Política.

(39) Juez competente. No se aclara quién es el juez competente.

(40) Cancelación o revocatoria. Es la primera vez que se habla de revocatoria de la personería jurídica. Conviene aclarar en qué consiste y cuando se aplica la revocatoria.



ARTÍCULO 15. EFECTOS DE LA DISOLUCIÓN JUDICIAL. La disolución judicial de un partido o movimiento político (1) producirá los siguientes efectos:

Una vez notificada la sentencia en la que se decrete la disolución, procederá el cese inmediato de toda actividad del partido o movimiento político. Los actos ejecutados con posterioridad a la ejecutoría de la sentencia de segunda instancia se reputarán inexistentes.

Se considerará fraudulenta la creación de un nuevo partido o movimiento político (1) o la utilización de otro que continúe o suceda la actividad de la organización disuelta, la cual se presumirá cuando exista conexión o similitud sustancial de su estructura, organización y funcionamiento, de las personas que las componen, dirigen, representan o administran, de la procedencia de los medios de financiación o de cualesquiera otra circunstancia relevante que permita considerar dicha continuidad o sucesión.

PARTICIPANTES DE LA DISCUSIÓN PARA LA ELABORACIÓN DE LOS KAS PAPERS SOBRE REFORMA POLÍTICA

GRUPO TÉCNICO PARA EL KAS PAPER SOBRE RESPONSABILIDAD POLÍTICA

PLENARIA

Fernando Giraldo	Analista Político	Fernando Giraldo	Analista Político
Fátima Esparza	Comisión Colombiana de Juristas	Juan Fernando Jaramillo	Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad Dejusticia
Gustavo Gallón	Comisión Colombiana de Juristas	Javier Revelo	Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad Dejusticia
Antonio Lizarzo	Consultor Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD	Fabio Villa	Exconstituyente
Juan Fernando Jaramillo	Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad Dejusticia	Carra Rocío Rodríguez	Fundación Foro Nacional por Colombia
Javier Revelo	Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad Dejusticia	Sandra Mejía	Instituto de Ciencia Política
Dara Yin	Embajada de los EEUU	Nadya Aranguren	Instituto de Ciencia Política
Fabio Villa	Exconstituyente	Marcela Prieto	Instituto de Ciencia Política
Clara Rocío Rodríguez	Fundación Foro Nacional por Colombia	Juan Carlos Vargas	Konrad Adenauer Stiftung
Edith Gomez	Grupo de Investigación de los Partidos Políticos de la Universidad Nacional	Juan Gabriel Navarrete	Misión de Observación Electoral
Zulima Rojas Gomez	Grupo de Investigación de los Partidos Políticos de la Universidad Nacional	Camilo Mancera	Misión de Observación Electoral
Nadya Aranguren	Políticos de la Universidad Nacional	Alejandra Barrios	Misión de Observación Electoral
Marcela Prieto	Instituto de Ciencia Política	Francisco Herrero	National Democratic Institute
Sandra Mejía	Instituto de Ciencia Política	Mario Mifre	National Democratic Institute
Johana Fandiño	Instituto de Ciencia Política	Iván Rojas	Observatorio Político Electoral de la Universidad del Rosario
Stefan Jost	Konrad Adenauer Stiftung	Yann Basset	Observatorio Político Electoral de la Universidad del Rosario
Juan Carlos Vargas	Konrad Adenauer Stiftung	Beatriz Franco	Observatorio Político Electoral de la Universidad del Rosario
Pedro Andrés Miranda	Konrad Adenauer Stiftung	Margarita Batlle	Profesora Universitaria-U. Externado
Mildred Sarachaga	Konrad Adenauer Stiftung	Mauricio Martínez	Secretariado Nacional de Pastoral Social
Alejandra Barrios	Misión de Observación Electoral	Bárbara González	Viva la Ciudadanía



Claudia Lopez	Misión de Observación Electoral
Juan Gabriel Navarrete	Misión de Observación Electoral
Camilo Mancera	Misión de Observación Electoral
Rodrigo Gonzalez	Misión de Observación Electoral
Felipe Jimenez	Misión de Observación Electoral
Ángela Rodríguez	Misión de Observación Electoral
Mario Mitre	Misión de Observación Electoral
Pablo León	National Democratic Institute
Marybel Palma	National Democratic Institute
Francisco Herrero	National Democratic Institute
Luis Eduardo Celis	National Democratic Institute
Ivan Rojas	Fundación Nuevo Arco Iris
Yann Basset	Observatorio Político Electoral de la Universidad del Rosario
Mauricio Martínez	Observatorio Político Electoral de la Universidad del Rosario
Maria del Carmen Fernandez	Secretariado Nacional de Pastoral Social Secretariado Nacional de Pastoral Social
Armando Novoa	Centro de Estudios Constitucionales PLURAL
Juan Fernando Londoño	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUJ
Jose Miguel Sanchez	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUJ
Ricardo Puyana	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUJ
Blanca Cardona	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUJ
Jaime Torres	Profesor Universitario – CIDER - U. ANDES



KASPaper

Margarita Batlle	Profesora Universitaria
Constanza Diaz	Transparencia por Colombia
Nathalia Castañeda	Transparencia por Colombia
Maria Alejandra Baquero	Transparencia por Colombia
Shary Mejía	Transparencia por Colombia
Sandra Martinez	Transparencia por Colombia
Elizabeth Ungar	Transparencia por Colombia
Beatriz Franco	Observatorio Político Electoral de la Universidad del Rosario
Diana Espinosa	UNIFEM
Lucy Malo	USAID
Bárbara Gonzalez	Viva la Ciudadanía
Pedro Santana	Viva la Ciudadanía
Nicolás Montoya	Analista Político
Paola Andrea Pinilla	Konrad Adenauer Stiftung

Agradecemos a todas aquellas personas que participaron en las discusiones que se desarrollaron en el marco de la elaboración de los KAS Papers sobre la Reforma Política, pues todos sus aportes fueron de gran valor para enriquecer los textos.





Referencias bibliográficas

- Cepeda Ulloa, Fernando. 2004. "La pérdida de investidura de los congresistas: una herramienta eficaz contra la corrupción". En Fernando Cepeda Ulloa (ed.). *Las fortalezas de Colombia*. Bogotá: Ariel – BID: 489-519.
- Corte Constitucional, sentencia C-089 de 1994, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Corte Constitucional, sentencia C-1153 de 2005, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- Gaceta Constitucional 83, 1991 (27 de mayo). Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá.
- García Villegas, Mauricio/ Revelo Rebolledo, Javier/ Uprimny Yepes, Rodrigo. 2010. "Reformas políticas y reelección ¿la legitimación de la parapolítica? Impacto constitucional e institucional". En López, Claudia (ed.). *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado Colombiano*. Bogotá: Random House Mondadori: 426-455.
- García Villegas, Mauricio/Revelo Rebolledo, Javier (2010). "¿Qué hacer para evitar la captura del Estado colombiano?". En *Estado alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- Jaramillo, Juan Fernando. 2008. "La reforma de la organización electoral colombiana". En Diego Tarapués, Giovanni Sánchez (coords.). *Sistema electoral colombiano. Actualidad y perspectivas*. Cali: Universidad Santiago de Cali.
- Lizarazo, Antonio/Londoño, Juan Fernando. 2009. "La reforma política y electoral en Colombia". En *Experiencias de reforma política y electoral en Colombia, Costa Rica y México desde la perspectiva comparada latinoamericana*. Costa Rica: Instituto Internacional para la Democracia la Asistencia Electoral (IDEA): 13-77.
- López, Claudia. 2010. "La refundación de la patria, de la teoría a la evidencia". En López, Claudia (ed.). *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado Colombiano*. Bogotá: Random House Mondadori - Corporación Nuevo Arco Iris.



Procuraduría General de la Nación. 2008. Diagnóstico y perspectivas del sistema electoral colombiano. Bogotá: Imprenta Nacional.

Registraduría Nacional del Estado Civil. Comunicado de prensa 329 del 5 de septiembre de 2010.

Torres, María Lucía/ Rueda, Manuel Guillermo/ Manrique, Viviana/ Rojas, Héctor Helí/ González, Clara. 2010. Nueva reforma política y proceso electoral del año 2010. Aspectos básicos para votar en las Elecciones Legislativas de 2010. Bogotá: Universidad del Rosario.

Ungar, Elizabeth. 2008. "La reforma política y electoral en Colombia: una reforma para recuperar la política". En Cuadernos de Capel 54: 71-89.

Uprimny, Rodrigo. 2008. "La judicialización de la política en Colombia: casos, potencialidades y riesgos". En: Ferejohn, John, Karina Ansolabehere, Alberto Ricardo Dallas y Rodrigo Uprimny Yepes. Los jueces: entre el derecho y la política. Bogotá: ILSA: 81-99.

Vargas, Catalina. 2009. "La politización del Consejo Nacional Electoral y la reelección presidencial". En García Villegas, Mauricio y Revelo Rebolledo, Javier (dirs.). Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia, 2002-2009. Bogotá: Dejusticia: 282-313.

