

KAS

Enero 2015 ISSN 2322-9896

Papers No. 22

Serie GIREPO
Reforma Política 2015

Responsabilidad de las agrupaciones políticas en Colombia

*Análisis de la propuesta de reforma a
los Artículos 107 y 134 Constitucionales*



Konrad
Adenauer
Stiftung



moe
Misión de Observación Electoral



Presentación

Para la Fundación Konrad Adenauer, KAS, la promoción de la democracia y el Estado de derecho es una misión fundamental, y es la razón que nos impulsa a desarrollar un sinnúmero de programas en más de 120 países del mundo. Así, con el firme propósito de promover los principios democráticos, la justicia social, el respeto de los derechos humanos y las instituciones políticas, la KAS inició su labor en Colombia hace casi cuarenta años.

Sin lugar a dudas, el actual escenario político del país, donde se está tramitando una reforma política denominada "Equilibrio de poderes", presenta retos significativos así como oportunidades para su consolidación democrática. Más aún si se observan algunos de los resultados que el *Índice de Desarrollo Democrático –IDD–* publicado por el Programa regional Partidos Políticos y Democracia en América Latina de la KAS en Uruguay ha mostrado en los últimos años respecto al desarrollo democrático en Colombia. Conscientes de ello, procuramos aportar desde nuestro quehacer herramientas que permitan analizar las iniciativas que se emprenden para mejorar este nivel democrático y generar espacios plurales de reflexión en torno a dichas temáticas.

Así pues, a propósito de este proyecto de ley presentado por el gobierno nacional, hemos generado una serie de *KAS Papers* en alianza con el Grupo de Interés de Reforma Política –Girepo–, y bajo la coordinación académica de la Misión de Observación Electoral –MOE–, para debatir y estudiar cada uno de los componentes de la propuesta, sus antecedentes y posibles impactos de cara al desarrollo democrático del país.

Para la construcción de los documentos, convocamos a organizaciones y expertos reconocidos por su trayectoria en cada temática, para que en calidad de autores y facilitadores, analizaran de manera colectiva y constructiva los puntos más relevantes de la reforma:

- Lista cerrada, democracia interna de las organizaciones políticas y aplicación de la lista paritaria.
- Eliminación de la reelección presidencial y en cargos de altos dignatarios.
- Gobierno y Administración de la Rama Judicial.
- El juzgamiento de altos funcionarios.

- Responsabilidad de las agrupaciones políticas.
- Reforma a las circunscripciones del Congreso de la República.

Todos los documentos fueron elaborados con el espíritu de contribuir, mediante la generación de información rigurosa y análisis completos, a una discusión sólida de la reforma y sus posibles impactos, tanto para quienes la apoyan como para quienes tienen críticas al respecto. En últimas, pretenden proponer de manera crítica y constructiva recomendaciones para que sean estudiadas y tenidas en cuenta por los tomadores de decisiones.

Este es el caso del documento que aquí presentamos, "Responsabilidad de las agrupaciones políticas en Colombia", elaborado por el equipo de la MOE. En el documento, los autores otorgan un breve panorama acerca de la responsabilidad política en Colombia y luego, realizan un análisis legal comparado entre los artículos vigentes y las propuestas generadas en torno a la responsabilidad de las agrupaciones políticas para así, observar sus posibles implicaciones. A partir de esto, se otorgan una serie de recomendaciones para que la reforma constitucional fortalezca esta responsabilidad.

Desde luego, todavía quedan muchos temas por abordar respecto a esta reforma constitucional y que desbordan el alcance de esta serie de *KAS Papers*, sobre todo si se tiene en cuenta que a partir de marzo de 2015, se llevarán a cabo nuevos debates para la elaboración final de la ley, los cuales sin duda abrirán un mayor número de perspectivas de análisis. Sin embargo, consideramos que este es un esfuerzo válido como insumo para esta etapa del proyecto y reflexiones venideras.

Finalmente, agradecemos de manera especial a todas las organizaciones y personas que participaron en la construcción colectiva de estos documentos. Esperamos que constituyan una herramienta útil tanto para académicos como para tomadores de decisiones, y de manera especial, que sin tomar postura alguna, incentiven la discusión en torno a estos temas, necesarios pero no únicos para lograr un mayor desarrollo democrático en el país.

Hubert Gehring

Representante de la KAS en Colombia



Editor KAS Paper:

Dr. Hubert Gehring

Representante, KAS Colombia

Coordinación editorial:

Margarita Cuervo

Coordinadora de Proyectos, KAS Colombia

www.kas.de/kolumbien/es

Diseño y diagramación

Opciones Gráficas Editores Ltda.

Impresión

Opciones Gráficas Editores Ltda.

www.opcionesgraficas.com

Coordinación académica

Misión de Observación Electoral (MOE)

Prohibida la reproducción y la comunicación pública total o parcial, sin la autorización previa y expresa de los titulares

Impreso en Colombia

Enero de 2015

Autores facilitadores

Camilo Mancera Morales: Abogado de la Universidad de los Andes, Especializado en Derecho Penal. Actualmente es profesor universitario y Coordinador Nacional Jurídico de la Misión de Observación Electoral.

Frey Muñoz Castillo: Abogado del Colegio Mayor de Cundinamarca, estudiante de administración pública de la ESAP. Asesor jurídico e investigador del componente jurídico nacional de la Misión de Observación Electoral.

Marlon Pabón Castro: Abogado de la Universidad del Magdalena. Asesor jurídico e investigador del componente jurídico nacional de la Misión de Observación Electoral.

Revisión y edición: Alejandra Barrios Cabrera. Directora Nacional de la Misión de Observación Electoral - MOE..

Esta publicación se realizó gracias a la cooperación de la Fundación Konrad Adenauer –KAS-, la Embajada de Suecia, y al apoyo del Pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente las opiniones de la KAS, la Embajada de Suecia, de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

Participantes sesión de debate y discusión sobre el tema

Responsabilidad de las agrupaciones políticas.

ORGANIZACIÓN	NOMBRE
TRANSPARENCIA POR COLOMBIA	Elizabeth Ungar
FORO NACIONAL POR COLOMBIA	Lorena López
NIMD	Ángela Rodríguez
OBSERVATORIO DE PROCESOS ELECTORALES DE LA UNIVERSIDAD DEL ROSARIO	Felipe Guevara Merino
ANALISTA POLÍTICA	Margarita Battle
FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER	Laura Camila Barrios
MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL	Alejandra Barrios Camilo Mancera Camilo Vargas Frey Alejandro Muñoz Marlon Pabón Castro Luisa Salazar



1. Introducción y contexto

La ciudadanía a través de los partidos y movimientos políticos tienen la capacidad de participar en la conformación y ejercicio del poder político a través de la postulación de candidatos a los diferentes cargos de elección popular. Por su carácter democrático y representativo las organizaciones políticas deben respetar el orden constitucional y legal, además de velar por que sus representantes sean personas con las máximas calidades éticas y políticas.

La Constitución Política de 1991 contempló a los partidos y movimientos políticos como sujetos de derechos, tal es así que el artículo 107 constitucional original señaló que los ciudadanos podían fundar, organizar y desarrollar estas organizaciones políticas con total libertad. El artículo precitado fue desarrollado legalmente por la ley 130 de 1994, contemplando obligaciones y responsabilidades para las agrupaciones políticas.

El artículo 6° de la ley 130 de 1994, obliga a los partidos y movimientos políticos a cumplir con: **a)** la Constitución y las leyes, **b)** la defensa y difusión de los derechos humanos y, **c)** el logro y mantenimiento de la paz. Las consecuencias del incumplimiento de estas obligaciones, según artículo 8° de la misma ley, pueden ser: **i)** privación de financiación estatal; **ii)** restricción de acceso a los medios de comunicación; o **iii)** cancelación de la personería jurídica.

Luego de expedida esta reglamentación, la misma se mostró insuficiente para sancionar los vínculos que se evidenciaron entre política y narcotráfico, así como con grupos armados ilegales.

Al poco tiempo de ser expedida la Constitución de 1991 volvieron se evidenciaron una vez más, pero a mayor escala, los vínculos entre ilegalidad y política, que habían

estado presentes desde la década de los ochenta. En abril de 1985 nace el proceso 8000 como respuesta a la financiación por parte del narcotráfico de la campaña presidencial del ex presidente Ernesto Samper Pizano que de acuerdo a la Fiscalía había recibido aportes por más de 4.000 millones de pesos. Como resultado de esta investigación más de 50 personas respondieron ante la fiscalía por estos hechos entre ellos senadores, representantes a la cámara, un procurador general y un excontralor. La causa seguida contra el primer mandatario por parte de la Cámara de Representantes terminó con su absolución.

Desde finales del siglo XX los vínculos entre narcotráfico y política siguieron estando presentes para todo tipo de elección popular, a lo cual se sumaron los grupos armados ilegales, en especial el paramilitarismo, fenómeno criminal que además de fortalecerse con base al negocio del narcotráfico, permeó el ejercicio de la política a nivel municipal, departamental y nacional, siendo estrategia para contrarrestar a los grupos insurgentes guerrilleros y obtener poder sobre los territorios a fin de facilitar sus actividades ilícitas.

Según Claudia López (2010), "para el año 2002 los congresistas electos con apoyo del narco-paramilitarismo obtuvieron el 34% de las curules y más de dos millones de votos equivalentes al 25% de la votación para Senado. (...) En 2006 casi todos los congresistas de la parapolítica fueron reelegidos y mantuvieron la misma proporción y representatividad dentro de la coalición de gobierno".

La cooptación de los partidos y movimientos políticos por parte de la ilegalidad representó una grave crisis en el sistema político electoral colombiano. Frente a esta realidad difícilmente podían actuar las autoridades dada la presión que recibían por parte de los actores involucrados y la falta de mecanismos jurídicos frente a las organizaciones políticas para contrarrestar esta problemática.



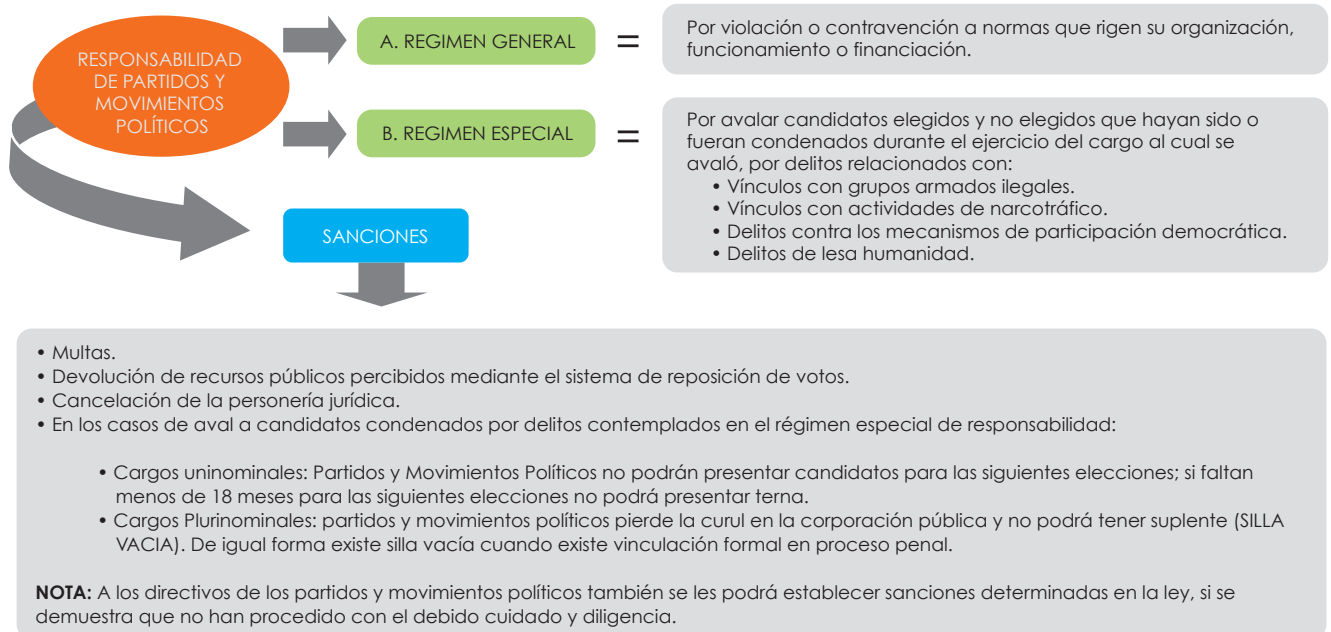
El ámbito de acción se restringía a lo penal, y al ser las responsabilidades penales individuales, los partidos no asumían ningún tipo de responsabilidad o compromiso efectivo para depurar los procedimientos para el otorgamiento de avales.

Ante la anterior situación, a las que se fueron sumando los escándalos de la parapolítica, fue sólo hasta el año 2007 que se empezaron a formular las primeras iniciativas para contrarrestar la cooptación de las agrupaciones políticas y del Estado por parte de los grupos armados ilegales y el narcotráfico. Organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, autoridades judiciales y gubernamentales, así como algunos actores políticos, presionaron para que desde el Órgano Legislativo se estableciera un régimen estricto de responsabilidad política aplicable a los partidos y movimientos políticos, así como a sus directivos.

La primera medida que se promovió al interior del Congreso fue el proyecto de Acto Legislativo 014 de 2007 Senado, 047 de 2007 Cámara. Esta iniciativa, que si bien se hundió en séptimo debate, es el antecedente inmediato del actual régimen de responsabilidad política en Colombia, estableciendo responsabilidad para las agrupaciones políticas por vínculos con grupos armados ilegales o actividades de narcotráfico.

Ante el fracaso del proyecto de Acto Legislativo del año 2007, nuevamente se tramitó ante el Legislativo un proyecto de reforma constitucional que acabara, sancionara y previniera los vínculos entre política e ilegalidad. En el año 2009 el Congreso investido de facultades constituyentes reformó el artículo 107 y 134 constitucional a través del Acto Legislativo 01, estableciendo un régimen de responsabilidad política para partidos y movimientos políticos, así como para sus directivos (ver Gráfico No 1).

GRÁFICO N° 1. Régimen de responsabilidad de los partidos y movimientos políticos y directivos, artículos 107 y 134 constitucional.



Fuente: Elaboración MOE, con base en artículos 107 y 134 constitucional



Fuente gráfica MOE- MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL

El régimen de responsabilidad actualmente vigente, tuvo que esperar dos años para ser reglamentado mediante Ley Estatutaria 1475 de 2011¹, la cual en sus artículos 8° y 13° establece el régimen de responsabilidad para los partidos y movimientos políticos, así como para sus directivos, contemplando una serie de faltas y sanciones por su incumplimiento, así como un procedimiento mediante el cual el Consejo Nacional Electoral tiene la facultad para imponer las sanciones pertinentes. Es importante anotar como el artículo 26° de la ley 1475 de 2011 contempla la sanción de pérdida del cargo para aquellos candidatos electos que hayan violado los límites de gastos de financiación en su campaña.

Sobre la corrupción y la política: breve panorama

Como se vio, Colombia ha avanzado en la consolidación de un régimen de responsabilidad tendiente a

1. "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".

contrarrestar la cooptación de las agrupaciones políticas y del Estado por parte de los grupos armados ilegales y de narcotráfico. No obstante, según Jiménez (2014) el mapa de riesgo electoral de las elecciones de 2014 da evidencia de la tendencia que se empezó a vislumbrar desde las elecciones de 2011: los armados y los ilegales no son los principales generadores de riesgo, de hecho, son los políticos los que en el territorio están generando la mayor cantidad de riesgos electorales².

Lo anterior indica que el fraude electoral asociado a los políticos tanto electos, como quienes aspiran a algún cargo de elección popular ha venido en aumento. El más reciente informe sobre irregularidades electorales en Colombia elaborado por la Misión de Observación Electoral deja entrever esta problemática, en ella se señala el alto incremento de irregularidades por posibles conductas cometidas por funcionarios públicos tendientes a favorecer a las campañas políticas³.

Según Mancera (2014), la mayor cantidad de reportes ciudadanos dentro de este acápite (Irregularidades en la función pública) hacen referencia a la intervención en política, entendida como la desviación del poder por parte de los funcionarios públicos, de tal forma que sus decisiones favorecían a determinadas campañas o de **manera ilegal ordenaban la utilización y distribución de los recursos de la administración pública con el fin de favorecer una causa política**. (Subrayado fuera del texto original).

De lo anterior, se colige que el Gobierno y los legisladores no han dado un paso adelante frente a las realidades que desde el 2011 han venido afectando,- con mayor

2. Léase también el comunicado de prensa de la MOE del 17 de agosto de 2011, titulado: El fraude de los políticos y la violencia de los ilegales son las principales amenazas": <http://moe.org.co/home/doc/comunicados/2011/16%20-%20COM%20MAPA%20DE%20RIESGO.pdf>
3. Con relación a este punto, para las elecciones al Congreso de la República (2014) la ciudadanía reportó 181 irregularidades y 85 para las elecciones presidenciales (primera y segunda vuelta 2014).



Fuente gráfica MOE- MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL

profundidad-, nuestra democracia, como lo es el caso de la corrupción, la cual deteriora la administración pública, tanto a nivel local como nacional.

Por ejemplo, la Secretaria de Transparencia de la Presidencia de la República señaló en un estudio sobre el ranking de los departamentos con mayor número de casos sancionados de corrupción durante el 2012, que los delitos relacionados con corrupción que más se registraron en el país, entre noviembre del 2011 y el mismo mes del 2012, son peculado (45,2%), cohecho (31,8%), concusión (11,7%) y prevaricato (6,4%). El departamento del Amazonas ocupó el primer lugar con un promedio de 119,7 sanciones penales por cada 100.000 habitantes⁴.

Ahora bien, según el informe para Colombia del Barometro Global de la Corrupción, desarrollado por Transparencia

4. Véase http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=594:indice-de-percepcion-de-corrupcion-2014-la-situacion-en-colombia-no-esta-mejorando&catid=94:comunicados&Itemid=490, recuperado el 28 de noviembre de 2014 de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12616709>, 25 de febrero de 2013.

por Colombia (2013), los partidos políticos, el parlamento – legislativo y los funcionarios públicos son las instituciones con mayor índice de percepción de corrupción.

Finalmente, de acuerdo con el Índice de Percepción de Corrupción de 2014, publicado por Transparencia Internacional: “la percepción sobre la corrupción en el sector público de Colombia no presentó cambios significativos en el último año. El país obtuvo un puntaje de 37 sobre 100 (siendo 0 mayor percepción de corrupción y 100 menor percepción de corrupción), lo que lo mantiene en el puesto 94 entre los 175 países evaluados. Entre los 30 países de las Américas evaluados, Colombia se encuentra en el puesto 17 de la tabla y sigue ubicándose por debajo del puntaje promedio de la región (45), muy por debajo de países con calificaciones aceptables como Canadá (81), Barbados (74), Estados Unidos (74) y Chile (73), que este año obtiene el mismo puntaje de Uruguay (73)”⁵.

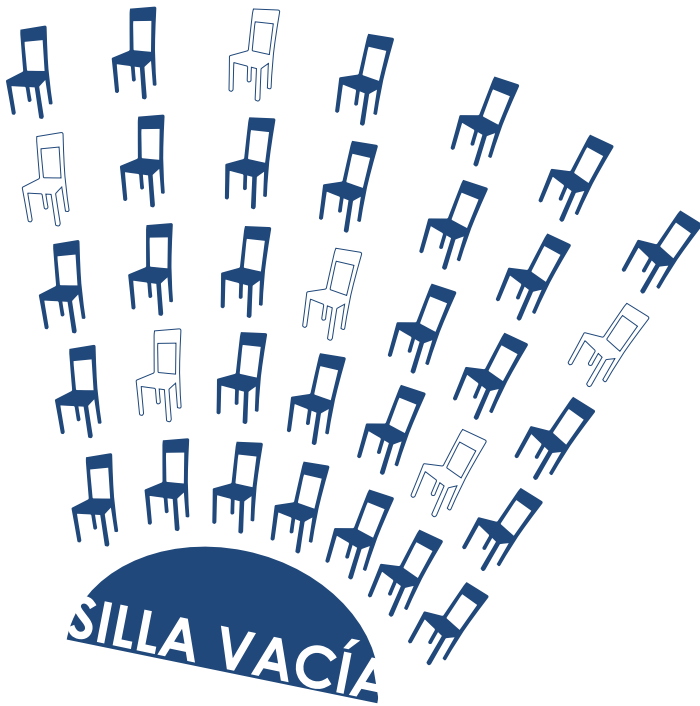
El anterior panorama pone de presente la necesidad de ampliar en la legislación el régimen de responsabilidad política existente hacia el aval a candidatos electos que cometan delitos dolosos contra la administración pública en ejercicio del cargo, toda vez que como anteriormente se señaló, ésta es una práctica recurrente que debilita la institucionalidad⁶.

Falencias del régimen de responsabilidad política

Pese al avance que representa el régimen de responsabilidad descrito, el mismo ha sido objeto de críticas, en especial, en dos aspectos donde las agrupaciones políticas no tienen responsabilidad:

5. Véase: http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=594:indice-de-percepcion-de-corrupcion-2014-la-situacion-en-colombia-no-esta-mejorando&catid=94:comunicados&Itemid=490

6. Ver entre otras investigaciones, Estado alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional. Mauricio García Villegas y Javier Eduardo Revelo. Dejusticia 2010



Fuente gráfica MOE- MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL

- Por condenas penales relacionadas con vínculos con grupos armados ilegales, actividades de narcotráfico, delitos contra los mecanismos de participación democrática y delitos de lesa humanidad, **emitidas con posterioridad al ejercicio del cargo**. Exclusión reprochable dado que los procesos penales en Colombia no son decididos en términos razonables, y además, luego de terminado el periodo constitucional, pueden surgir investigaciones y condenas por conductas realizadas durante el ejercicio o periodo del cargo.
- Por delitos contra la administración pública por parte de los candidatos avalados y electos. Prácticas que se realizan en ejercicio del cargo público, sobre las cuales deberían tener parte de responsabilidad las organizaciones políticas, dado que los candidatos electos son postulados y promovidos por estas agrupaciones.

Dadas sus falencias y a fines fortalecer el régimen de responsabilidad de las agrupaciones políticas, actualmente cursa proyecto en el Congreso Proyecto de Acto Legislativo⁷ denominado “reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional” el cual, entre otros artículos, modifica los artículos 107 y 134 constitucional.

Por la incidencia que trae para el sistema político electoral la reforma de los artículos 107 y 134 constitucionales, y dada la oportunidad legislativa que se presenta para corregir las debilidades que tiene el actual régimen de responsabilidad de las agrupaciones políticas, este documento pretende analizar la propuesta de modificación constitucional tal y como quedó consagrada en su segundo⁸ de ocho debates.

Razón de lo anterior a continuación presentaremos: **i)** las modificaciones que presenta el proyecto de Acto Legislativo de reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional a los artículos 107 y 134 constitucional, **ii)** sus efectos e impactos más relevantes, y **iii)** se formularán las recomendaciones de orden legal y político que se crean pertinentes, con el propósito de brindar elementos que contribuyan al debate legislativo.

2. Análisis legal comparado

En el cuadro comparativo que a continuación se presenta, se detallan las modificaciones planteadas al articulado original de la Constitución desde la propuesta original presentada por el gobierno hasta lo aprobado en segundo debate del Senado e la República.

7. Proyecto de Acto Legislativo 153 De 2014 Cámara Y 18 De 2014 De Senado, acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo 02 de 2014 Senado, 04 de 2014 Senado, 05 de 2014 Senado, 06 de 2014 Senado y 12 de 2014 Senado.

8. Texto normativo propuesto por la plenaria del Senado de la República.

Tabla N° 1. Comentarios de reforma al artículo 107 constitucional.

CONSTITUCIÓN VIGENTE	PROPUESTA DE ACTO LEGISLATIVO PRESENTADA POR EL GOBIERNO	PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO – APROBADO PRIMER DEBATE	PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO – APROBADO SEGUNDO DEBATE	COMENTARIOS - TEXTO APROBADO SEGUNDO DEBATE
<p>ARTÍCULO 107. <ARTÍCULO MODIFICADO POR EL ARTÍCULO 1 DEL ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2009>.</p> <p>Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.</p> <p>En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica. [1]</p> <p>Los Partidos y Movimientos Políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos.</p> <p>Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, podrán celebrar consultas populares o internas o interpartidistas que coincidan o no con las elecciones a Corporaciones Públicas, de acuerdo con lo previsto en sus Estatutos y en la ley.</p> <p>En el caso de las consultas populares se aplicarán las normas sobre publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral. El resultado de las consultas será obligatorio.</p> <p>Los directivos de los Partidos y Movimientos Políticos deberán propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas.</p>	<p>El proyecto presentado por el Gobierno no contempló modificaciones a este artículo.</p>	<p>ARTÍCULO 1: EL ARTÍCULO 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA QUEDARÁ ASÍ:</p> <p>Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar partidos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.</p> <p>En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica y/o grupos significativos de ciudadanos que participan electoralmente.</p> <p>Los Partidos y Movimientos Políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos.</p> <p>Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, podrán celebrar consultas populares o internas o interpartidistas que coincidan o no con las elecciones a Corporaciones Públicas, de acuerdo con lo previsto en sus Estatutos y en la ley.</p> <p>En el caso de las consultas populares se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral. El resultado de las consultas será obligatorio.</p>	<p>ARTÍCULO 1º: MODIFIQUESE LOS INCISOS 2º Y 7º DEL ARTÍCULO 107 DE LA CONSTITUCIÓN, LOS CUALES QUEDARÁN ASÍ:</p> <p>Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.</p> <p>En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica, la misma prohibición, la tendrán los promotores y candidatos de grupos significativos de ciudadanos que participan electoralmente.[1]</p> <p>Los Partidos y Movimientos Políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos.</p> <p>Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, podrán celebrar consultas populares o internas o interpartidistas que coincidan o no con las elecciones a Corporaciones Públicas, de acuerdo con lo previsto en sus Estatutos y en la ley.</p> <p>En el caso de las consultas populares se aplicarán las</p>	<p>[1] MODIFICACIÓN: Se incluye la prohibición de doble militancia a los promotores y candidatos de grupos significativos de ciudadanos.</p> <p>COMENTARIOS: Esta prohibición pese a no encontrarse desarrollada por vía legal, la Corte Constitucional a razón de la revisión previa del artículo 2º de la ley 1475 de 2011, la contempló por vía jurisprudencial mediante sentencia C-490/2011.</p> <p>[2] MODIFICACIÓN: Se establece que sólo los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, al igual que los promotores de los grupos significativos de ciudadanos, serán sujetos de responsabilidad por contravención a las normas que rigen su funcionamiento, financiación y otorgamiento de avales.</p> <p>COMENTARIOS: Para establecer el régimen de responsabilidad de las agrupaciones políticas, se parte de la concepción de que las instituciones para hacer política son: los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos. Si bien el régimen que se establece en la práctica es cierto, frente a la normatividad existen incongruencias dado que ésta señala la existencia de</p>

CONSTITUCIÓN VIGENTE	PROPUESTA DE ACTO LEGISLATIVO PRESENTADA POR EL GOBIERNO	PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO – APROBADO PRIMER DEBATE	PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO – APROBADO SEGUNDO DEBATE	COMENTARIOS - TEXTO APROBADO SEGUNDO DEBATE
<p>Los Partidos y Movimientos Políticos [2] 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 [3] mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación [4] a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad.</p> <p>Los partidos o movimientos políticos también responderán por avalar a candidatos no elegidos para cargos o Corporaciones Públicas de Elección Popular, si estos hubieran sido o fueren condenados durante el periodo del cargo público al cual se candidatizó, mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico, cometidos con anterioridad a la expedición del aval correspondiente. [6].</p> <p>Las sanciones podrán consistir en multas, devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos, hasta la cancelación de estas condenas a quienes fueron electos para cargos uninominales, el partido o movimiento que avaló al candidato, no podrá presentar candidatos para las siguientes elecciones en esa Circunscripción. Si faltan menos de 18 meses para las siguientes elecciones, no podrán presentar ternas, caso en el cual, el nominador podrá libremente designar el reemplazo.</p>	<p>Los Directivos de los Partidos y Movimientos Políticos deberán propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas.</p> <p>Los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica y los promotores de los grupos significativos de ciudadanos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como también, por avalar candidatos a cargos o Corporaciones Públicas de elección popular, que fueren condenados durante el periodo del cargo al cual se avaló mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por cualquiera de los siguientes delitos: los relacionados con pertenencia, promoción o financiación a grupos armados ilegales, y actividades del narcotráfico, los dolosos cometidos contra la administración pública, contra los mecanismos de participación democrática o los de lesa humanidad, cometidos con anterioridad a la expedición del aval correspondiente o durante el ejercicio del cargo.</p> <p>En todo caso, cuando un servidor público sea condenado por los delitos mencionados, se excluirá el número de votos correspondiente a la cifra repartidora de esa elección. El Consejo Nacional Electoral deberá recalcular la cifra repartidora para reasignar las curules, siempre tomando en cuenta que el partido o movimiento político que otorgó el aval no podrá obtener la curul reasignada. Igualmente, el Consejo Nacional Electoral adoptará las demás medidas que correspondan</p>	<p>normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral. El resultado de las consultas será obligatorio.</p> <p>Los Directivos de los Partidos y Movimientos Políticos deberán propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas</p> <p>Los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica y los promotores de los grupos significativos de ciudadanos [2] deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como también, por avalar candidatos a cargos o Corporaciones Públicas de elección popular, que fueren condenados durante el periodo del cargo al cual se avaló mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por cualquiera de los siguientes delitos: los relacionados con pertenencia, promoción o financiación a grupos armados ilegales, y actividades del narcotráfico, los dolosos cometidos contra la administración democrática o los de lesa humanidad, cometidos con anterioridad a la expedición del aval correspondiente o durante el ejercicio del cargo.</p>	<p>movimientos sociales y las otras agrupaciones antes mencionadas.</p> <p>[3] MODIFICACIÓN: Se elimina la responsabilidad de las agrupaciones políticas, por avalar candidatos a cargos o Corporaciones Públicas con condenas por los delitos relacionados con pertenencia, promoción o financiación a grupos armados ilegales, y actividades del narcotráfico, los dolosos cometidos contra la administración pública, contra los mecanismos de participación democrática o los de lesa humanidad.</p> <p>COMENTARIOS: Si bien a nivel constitucional se elimina la responsabilidad por avalar candidatos condenados, el artículo 10, N° 5 de la ley 1475 de 2011, mantiene esta responsabilidad.</p> <p>[4] MODIFICACIÓN: Se especifica como la responsabilidad de las agrupaciones políticas por delitos relacionados con grupos armados ilegales y actividades de narcotráfico, surge por avalar candidatos que pertenezcan, promuevan o financien dichos grupos o actividades.</p> <p>COMENTARIOS: Al especificarse las hipótesis que originan responsabilidad por relación con grupos armados ilegales y actividades de narcotráfico, se da mayor certeza jurídica a este régimen.</p> <p>[5] MODIFICACIÓN: Se establece responsabilidad de las agrupaciones políticas por delitos contra la administración</p>	<p>COMENTARIOS: Si bien a nivel constitucional se elimina la responsabilidad por avalar candidatos condenados, el artículo 10, N° 5 de la ley 1475 de 2011, mantiene esta responsabilidad.</p> <p>[4] MODIFICACIÓN: Se especifica como la responsabilidad de las agrupaciones políticas por delitos relacionados con grupos armados ilegales y actividades de narcotráfico, surge por avalar candidatos que pertenezcan, promuevan o financien dichos grupos o actividades.</p> <p>COMENTARIOS: Al especificarse las hipótesis que originan responsabilidad por relación con grupos armados ilegales y actividades de narcotráfico, se da mayor certeza jurídica a este régimen.</p> <p>[5] MODIFICACIÓN: Se establece responsabilidad de las agrupaciones políticas por delitos contra la administración</p>

CONSTITUCIÓN VIGENTE	PROPUESTA DE ACTO LEGISLATIVO PRESENTADA POR EL GOBIERNO	PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO – APROBADO PRIMER DEBATE	PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO – APROBADO SEGUNDO DEBATE	COMENTARIOS - TEXTO APROBADO SEGUNDO DEBATE
<p>Los directivos de los partidos a quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere Personería Jurídica también estarán sujetos a las sanciones que determine la ley.</p> <p>También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.</p> <p>Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO 1o. Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 134, dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, autorizase, por una sola vez, a los miembros de los Cuerpos Colegiados de elección popular, o a quienes hubieren renunciado a su curul con anterioridad a la vigencia del presente acto legislativo, para inscribirse en un partido distinto al que los avaló, sin renunciar a la curul o incurrir en doble militancia. [7]</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO 2o. El Gobierno Nacional o los miembros del Congreso presentarán, antes del 1o de agosto de 2009, un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrolle este artículo.</p> <p>El Proyecto tendrá mensaje de urgencia y sesiones conjuntas y podrá ser objeto de mensaje de insistencia si fuere necesario. Se reducen a la mitad los términos para la revisión previa de exequibilidad del Proyecto de Ley Estatutaria, por parte de la Corte Constitucional. [7]</p>	<p>Las saciones podrán consistir en multas, devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos, hasta la cancelación de la personería jurídica. Cuando se trate de estas condenas a quienes fueren electos para cargos uninominales, el partido o movimiento que avaló al condenado, no podrá presentar candidatos para las siguientes elecciones, no podrán presentar terna, caso en el cual, el nominador libremente designar el reemplazo.</p> <p>Los directivos de los partidos a quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere Personería Jurídica también estarán sujetos a las sanciones que determine la ley. También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.</p> <p>Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.</p>	<p>participación democrática o los de lesa humanidad. Las sanciones podrán consistir en multas, devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos, hasta la cancelación de la personería jurídica. Cuando se trate de estas condenas a quienes fueren electos para cargos uninominales, el partido o movimiento que avaló al condenado, no podrá presentar candidatos para las siguientes elecciones en esa Circunscripción. Si faltan menos de 18 meses para las siguientes elecciones, no podrán presentar terna, caso en el cual, el nominador podrá libremente designar el reemplazo.</p> <p>Los directivos de los partidos a quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere Personería Jurídica también estarán sujetos a las sanciones que determine la ley. También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.</p> <p>Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones.</p>	<p>pública, siempre y cuando sean con DOLO (es decir con intención de causar daño, o con conocimiento de estar cometiendo el delito).</p> <p>COMENTARIOS: Si bien es plausible que se contemple responsabilidad por los delitos contra la administración pública, es necesario fortalecer la capacidad de coordinación y control que pueden tener las agrupaciones políticas frente a sus candidatos electos, dado que sus actuaciones les generan responsabilidad.</p> <p>[6] MODIFICACIÓN: Se elimina el inciso que establece responsabilidad política por avalar candidatos no elegidos que hubieran sido o fueren condenados durante el periodo que debió haber ejercido el cargo por conductas cometidas con anterioridad a la expedición del aval.</p> <p>COMENTARIOS: Pese a la eliminación del inciso que establecía responsabilidad por avalar candidatos no elegidos, por la redacción del inciso 7º del artículo 107 del proyecto de ley, esta se mantendrá y de manera más rigurosa dado que no exigirá que las conductas sean cometidas con anterioridad a la expedición del aval.</p> <p>[7] MODIFICACIÓN: Se eliminan los párrafos transitorios que obligan a la expedición de una ley que desarrolle este artículo.</p> <p>COMENTARIOS: Es lógico que se eliminen los párrafos transitorios por cuanto los mismos ya tuvieron efectos jurídicos.</p>	

Fuente: Elaboración propia con base a los artículos constitucionales vigentes, el proyecto de acto legislativo presentado por el Gobierno y las reformas aprobadas en primer y segundo debate, realizado en Comisión Primera Senado y Plenaria del Senado, respectivamente.

Tabla N° 2. Comentarios de reforma al artículo 134 consuetudinal.

CONSTITUCIÓN VIGENTE	PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO PRESENTADO POR EL GOBIERNO	PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO – APROBADO PRIMER DEBATE	PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO – APROBADO SEGUNDO DEBATE	COMENTARIOS - TEXTO APROBADO SEGUNDO O DEBATE
<p>ARTÍCULO 134. <ARTÍCULO MODIFICADO POR EL ARTÍCULO 6 DEL ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2009>.</p> <p>Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en caso de muerte, incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo, declaración de nulidad de la elección, renuncia justificada, y aceptada por la respectiva Corporación, sanción disciplinaria consistente en destitución, pérdida de investidura, condena penal o medida de aseguramiento por delitos distintos a las relacionadas con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico, delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad o cuando el miembro de una Corporación pública decida presentarse por un partido distinto según lo planteado en el Parágrafo Transitorio 1o del artículo 107 de la Constitución Política.</p> <p>En tales casos, el titular será reemplazado por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción o votación obtenida, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral.</p> <p>Como consecuencia de la regla general establecida en el presente artículo, 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, por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o</p>	<p>ARTÍCULO 3. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA QUEDARÁ ASÍ:</p> <p>Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en caso de muerte, incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo, declaración de nulidad de la elección, renuncia justificada, y aceptada por la respectiva Corporación, pérdida de investidura, condena penal o medida de aseguramiento por delitos distintos a las relacionadas con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico, delitos contra los mecanismos de participación democrática, de lesa humanidad, o contra la administración pública que se hayan cometido con dolo. En tales casos, el titular será reemplazado por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral.</p> <p>Como consecuencia de la regla general establecida en el presente artículo, 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, por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o</p>	<p>ARTÍCULO 7. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA QUEDARÁ ASÍ:</p> <p>Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en caso de muerte, incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo, declaración de nulidad de la elección, renuncia justificada, y aceptada por la respectiva Corporación, sanción disciplinaria consistente en destitución, pérdida de investidura y condena penal por delitos distintos a los citados en el artículo 107.</p> <p>También podrán ser reemplazados temporalmente por licencia de maternidad o medida de aseguramiento por delitos distintos a los citados en el artículo 107. Las demás faltas temporales no darán lugar a reemplazo.</p> <p>En tales casos, el titular será reemplazado por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral.</p> <p>Como consecuencia de la regla general establecida en el presente artículo, 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, por los delitos</p>	<p>ARTÍCULO 6°. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA QUEDARÁ ASÍ:</p> <p>Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en caso de muerte, incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo, declaración de nulidad de la elección, renuncia justificada, y aceptada por la respectiva Corporación, sanción disciplinaria consistente en destitución, pérdida de investidura y condena penal por delitos distintos a los citados en el artículo 107. [8]</p> <p>También podrán ser reemplazados temporalmente por licencia de maternidad o medida de aseguramiento por delitos distintos a los citados en el artículo 107. [9] Las demás faltas temporales no darán lugar a reemplazo. [10]</p> <p>En tales casos, el titular será reemplazado por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral. [11]</p> <p>Como consecuencia de la regla general establecida en el presente artículo, 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, por los delitos</p>	<p>[8] MODIFICACIÓN: Se elimina la mención de los delitos que generan silla vacía en las corporaciones públicas, remitiéndose a los señalados en el artículo 107 consuetudinal.</p> <p>COMENTARIOS: La modificación es una cuestión de técnica legislativa, que permite el sólo cambio de un artículo, en caso de que se quiera ampliar en un futuro el régimen de responsabilidad establecido en el artículo 7°.</p> <p>[9] MODIFICACIÓN: Se establece la medida de aseguramiento por delitos distintos a los citados en el artículo 107, como causal de reemplazo temporal al interior de las corporaciones públicas. Antes era una causal de reemplazo definitivo.</p> <p>COMENTARIOS: La nueva regulación es coherente con lo que implica una medida de aseguramiento.</p> <p>[10] MODIFICACIÓN: Se establece de manera novedosa y taxativa que las demás faltas temporales no darán lugar a reemplazo, por ejemplo una incapacidad por enfermedad.</p> <p>[11] MODIFICACIÓN: Se elimina el reemplazo según el orden de la votación obtenida, régimen propio del voto preferente</p> <p>COMENTARIO: La eliminación de reemplazos por orden de votación, es contradictoria frente a lo establecido en el artículo 21 del proyecto de ley,</p>

CONSTITUCIÓN VIGENTE	PROPUESTA DE ACTO LEGISLATIVO PRESENTADA POR EL GOBIERNO	PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO – APROBADO PRIMER DEBATE	PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO – APROBADO SEGUNDO DEBATE	COMENTARIOS - TEXTO APROBADO SEGUNDO O DEBATE
<p>elección popular a partir del momento en que se sea profetida orden de captura, dentro de un proceso penal al cual se le vinculare formalmente, por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad. La sentencia condenatoria producirá como efecto la pérdida definitiva de la curul, para el partido al que perteneceza el miembro de la Corporación Pública.</p> <p>No habrá faltas temporales, salvo cuando las mujeres, por razón de licencia de maternidad deban ausentarse del cargo.</p>	<p>financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico, delitos de lesa humanidad y dolosos contra la administración pública. La sentencia condenatoria producirá como efecto la pérdida definitiva de la curul, para el partido al que perteneceza el miembro de la Corporación Pública.</p> <p>No habrá faltas temporales, salvo cuando las mujeres, por razón de licencia de maternidad deban ausentarse del cargo. La renuncia de un miembro de corporación pública de elección popular, cuando se le haya iniciado vinculación formal por delitos cometidos en Colombia o en el exterior, relacionados con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos contra los mecanismos de participación democrática, de lesa humanidad o contra la administración pública, generará la pérdida de su calidad de congresista, diputado, concejal o edil, y no producirá como efecto el ingreso de quien corresponda en la lista. Las faltas temporales no darán lugar a reemplazos.</p> <p>Cuando ocurra alguna de las circunstancias que implique que no pueda ser reemplazado un miembro elegido a una Corporación Pública, para todos los efectos de conformación de quórum, se tendrán como número de integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas.</p> <p>Si por faltas absolutas, que no den lugar a reemplazo, los miembros de cuerpos colegiados elegidos por una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el Gobierno convocará a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falte más de dieciocho (18) meses para la terminación del período.</p>	<p>relacionados en el artículo 107, La sentencia condenatoria producirá como efecto la pérdida definitiva de la curul para el partido al que perteneceza el miembro de la Corporación Pública</p> <p>La renuncia de un miembro de corporación pública de elección popular, cuando se le haya iniciado vinculación formal por delitos cometidos en Colombia o en el exterior, relacionados en el artículo 107, generará la pérdida de su calidad de congresista, diputado, concejal o edil, y no producirá como efecto el ingreso de quien corresponda en la lista.</p> <p>Cuando ocurra alguna de las circunstancias que implique que no pueda ser reemplazado un miembro elegido a una Corporación Pública, para todos los efectos de conformación de quórum, se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas.</p> <p>Si por faltas absolutas, que no den lugar a reemplazo, los miembros de cuerpos colegiados elegidos por una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el Gobierno convocará a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falte más de dieciocho (18) meses para la terminación del período.</p>	<p>el cual modifica el artículo 262 de la Constitución.</p> <p>[12] MODIFICACIÓN: Se determina un régimen de transición para la aplicación del régimen de reemplazos por los delitos contemplados en el artículo 107 constitucional (silla vacía y congelada).</p> <p>COMENTARIO: El régimen de reemplazos por los delitos contemplados en el artículo 107 tiene vigencia a partir del 14 de julio de 2009, a excepción de los delitos contra la administración pública, los cuales generaran silla vacía a partir de la expedición del acto legislativo, los demás</p>	<p>elección popular a partir del momento en que se sea profetida orden de captura, dentro de un proceso penal al cual se le vinculare formalmente, por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad. La sentencia condenatoria producirá como efecto la pérdida definitiva de la curul, para el partido al que perteneceza el miembro de la Corporación Pública.</p> <p>No habrá faltas temporales, salvo cuando las mujeres, por razón de licencia de maternidad deban ausentarse del cargo.</p> <p>La renuncia de un miembro de corporación pública de elección popular, cuando se le haya iniciado vinculación formal por delitos cometidos en Colombia o en el exterior, relacionados con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad, generará la pérdida de su calidad de congresista, diputado, concejal o edil, y no producirá como efecto el ingreso de quien corresponda en la lista. Las faltas temporales no darán lugar a reemplazos.</p> <p>Cuando ocurra alguna de las circunstancias que implique que no pueda ser reemplazado un</p>

CONSTITUCIÓN VIGENTE	PROPUESTA DE ACTO LEGISLATIVO PRESENTADA POR EL GOBIERNO	PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO – APROBADO PRIMER DEBATE	PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO – APROBADO SEGUNDO DEBATE	COMENTARIOS - TEXTO APROBADO SEGUNDO O DEBATE
<p>miembro elegido a una Corporación Pública, para todos los efectos de conformación de quórum, se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas.</p> <p>Si por faltas absolutas, que no den lugar a reemplazo, los miembros de cuerpos colegiados elegidos por una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el Gobierno convocará a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falte más de dieciocho (18) meses para la terminación del período.</p>	<p>integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas.</p> <p>Si por faltas absolutas, que no den lugar a reemplazo, los miembros de cuerpos colegiados elegidos por una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el Gobierno convocará a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falte más de dieciocho (18) meses para la terminación del período.</p> <p>Parágrafo Transitorio. El régimen de reemplazos establecido en el presente artículo se aplicará para las investigaciones judiciales que se iniciaron a partir de la vigencia del acto legislativo 01 de 2009, con excepción de las relacionadas con delitos contra la administración pública que se aplicarán para las iniciadas a partir de la vigencia del presente acto legislativo.</p>	<p>Parágrafo Transitorio. El régimen de reemplazos establecido en el presente artículo se aplicará para las investigaciones judiciales que se iniciaron a partir de la vigencia del Acto Legislativo número 01 de 2009, con excepción de las relacionadas con delitos contra la administración pública que se aplicarán para las iniciadas a partir de la vigencia del presente acto legislativo. [12]</p>		
<p>PARÁGRAFO TRANSITORIO. El régimen de reemplazos establecido en el presente artículo se aplicará para las investigaciones judiciales que se iniciaron a partir de la vigencia del presente acto legislativo.</p>	<p>Parágrafo Transitorio. El régimen de reemplazos establecido en el presente artículo se aplicará para las investigaciones judiciales que se iniciaron a partir de la vigencia del acto legislativo 01 de 2009, con excepción de las relacionadas con delitos contra la administración pública que se aplicarán para las iniciadas a partir de la vigencia del presente acto legislativo.</p>			

Fuente: Elaboración propia con base a los artículos constitucionales vigentes, el proyecto de acto legislativo presentado por el Gobierno y las reformas aprobadas en primer y segundo debate, realizado en Comisión Primera Senado y Plenaria del Senado, respectivamente.



3. Análisis de impacto

Conocidas las modificaciones que trae el proyecto de reforma constitucional, a continuación se destacan algunos aspectos que se considera requieren de especial atención.

- a) Doble militancia y régimen de responsabilidad política aplicable a los grupos significativos de ciudadanos.
- b) Ausencia de responsabilidad para las agrupaciones políticas por aval a candidatos con condenas penales por delitos contemplados en el artículo 107.
- c) Responsabilidad de las agrupaciones políticas por avalar candidatos electos que cometan delitos dolosos contra la administración pública en ejercicio del cargo.
- d) Responsabilidad de las agrupaciones política por avalar candidatos no elegidos que sean condenados durante el periodo del cargo al cual aspiran.
- e) Mantenimiento del límite temporal de responsabilidad por los delitos contemplados en el artículo 107 constitucional.

a) Doble militancia y régimen de responsabilidad política aplicable a los grupos significativos de ciudadanos: Con la reforma política de 2003, a nivel constitucional se contempló la prohibición de doble militancia a los ciudadanos pertenecientes a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica. De otra parte, en cuanto al régimen de responsabilidad, con la reforma política de 2009 se señaló que el mismo es aplicable a los partidos y movimientos políticos sin importar el hecho de la personería.



Fuente gráfica MOE- MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL

La Corte Constitucional en la sentencia C-490 de 2011 determinó que la prohibición de la doble militancia aplicaba también a grupos significativos de ciudadanos y no solo a partidos y movimientos políticos.



Fuente gráfica MOE- MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL

La reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional, al incluir a los grupos significativos de ciudadanos, amplía la prohibición de la doble militancia y el régimen de responsabilidad de las organizaciones políticas. Aspecto positivo de la reforma dado que esta clase de agrupaciones políticas otorgan avales y respaldan candidaturas, gracias al apoyo ciudadano por medio de firmas.

Es denotar que la doble militancia ya era predicable a los grupos significativos de ciudadanos por vía jurisprudencial, ya que la Corte Constitucional mediante sentencia C-490/2011, así lo contempló. No así con el régimen de responsabilidad, donde sólo se incluían a los partidos y movimientos políticos, sin que fuera posible extender dicho régimen a los grupos significativos de ciudadanos, dado que su naturaleza jurídica es diferente, además de que por principio de legalidad no sería posible atribuir una serie de responsabilidades y

sanciones a una persona, ya sea jurídica o natural, sin que una Ley así lo estipule.

b) Ausencia de responsabilidad para las agrupaciones políticas por aval a candidatos con condenas penales por delitos contemplados en el artículo 107:

El proyecto de Acto Legislativo elimina la responsabilidad de las agrupaciones políticas por avalar candidatos a cargos o corporaciones públicas con condenas por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a grupos armados ilegales, y actividades del narcotráfico, dolosos cometidos contra la administración pública, contra los mecanismos de participación democrática o los de lesa humanidad.

A pesar del cambio constitucional, el régimen de responsabilidad de las agrupaciones políticas por otorgamiento de avales a candidatos condenados



se mantendría por vía legal, encontrándose en el artículo 10, numeral 5 de la Ley 1475 de 2011, concordante con el artículo 12 de la misma normatividad.

Ahora, es denotar, que no obstante el mantenimiento de la prohibición a nivel legal, el hecho de que se elimine del orden constitucional podría traer como consecuencia que si en un futuro se propusiera eliminar el régimen legal, se carecería de fundamento constitucional para exigir su mantenimiento.

c) Responsabilidad de las agrupaciones políticas por avalar candidatos electos que cometan delitos dolosos contra la administración pública en ejercicio del cargo:

Un avance significativo en el régimen de responsabilidad política, es que se contemple responsabilidad para las agrupaciones políticas por delitos que comentan sus candidatos avalados contra la administración pública. Se especifica en el proyecto como estos delitos deben ser causados con “dolo”, es decir, que el delincuente debe actuar con intención de causar daño, o con conocimiento de estar cometiendo el ilícito.

Actualmente el Código Penal -Ley 599 de 2000- en su título XV contempla 41 tipos penales referidos a Delitos Contra la Administración Pública, de estos sólo 2 contienen la modalidad culposa. Además de ser amplio el catálogo de delitos por los cuales las agrupaciones políticas tendrían responsabilidad, se debe tener en cuenta que esta clase de conductas reprochables son recurrentes en el ejercicio de la administración pública, y además, derivan de acciones propias y dentro del ámbito de dominio de los servidores públicos electos popularmente.

Al incluirse los delitos contra la administración pública dentro de aquellos que generan responsabilidad de las organizaciones políticas, se requiere que éstas establezcan mecanismos de coordinación y control sobre sus candidatos electos, ya que estas son conductas recurrentes en el ejercicio de la política nacional.

Razón de lo anterior y dado que los partidos tendrían una responsabilidad objetiva⁹ frente a las conductas de sus candidatos, acompañada a esta reforma debería tomarse una serie de medidas de carácter legislativo y administrativo que permita a las organizaciones políticas fortalecer su capacidad de coordinación y control sobre sus candidatos electos.

El hecho de que se establezca responsabilidad para las agrupaciones políticas por delitos contra la administración pública, debería generar desarrollos teóricos que permitan concebir el ejercicio de gobierno como una actuación propia de las agrupaciones políticas y no de personas, siendo los candidatos electos simples delegatarios de los partidos políticos.

9. En principio se responsabilizaría a la organización política por el simple hecho de la existencia de la condena por delitos contra la administración pública, sin tener en cuenta la actuación por acción u omisión del partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos. El desarrollo doctrinal de esta clase de responsabilidad podría generar algunas causales de exclusión de responsabilidad, tal y como sucede en el régimen de responsabilidad estatal.



d) Responsabilidad de las agrupaciones política por avalar candidatos no elegidos que sean condenados durante el periodo que debió ejercer el cargo:

La reforma al eliminar el inciso 8 del artículo 107 constitucional vigente, deroga la responsabilidad que tienen las agrupaciones políticas por avalar candidatos no elegidos que hubieran sido o fueren condenados durante el periodo que debió haber ejercido el cargo y por conductas cometidas con anterioridad a la expedición del aval.

Pese a la eliminación del inciso precitado, por la redacción que tiene el inciso 7° del artículo 1° del proyecto de reforma, modificadorio del artículo 107 constitucional, esta responsabilidad se mantendría, y de manera más rigurosa, dado que no exigiría que las conductas sean cometidas con anterioridad a la expedición del aval. El aparte normativo objeto de mención señala lo siguiente:

*“Los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica y los promotores de los grupos significativos de ciudadanos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, **así como también, por avalar candidatos a cargos o Corporaciones Públicas de elección popular, que fueren condenados durante el periodo del cargo al cual se avaló (...)**”*

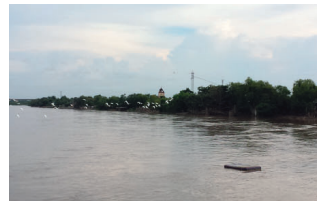
(Negrilla y subraya fuera de texto)

De mantenerse la actual redacción del proyecto, se considera que la responsabilidad allí contemplada sería excesiva para las agrupaciones políticas, pues se responsabilizarían por la conducta de personas que no están ejerciendo un cargo público en razón del aval otorgado. Además debe tenerse en cuenta que no hay forma de control en razón del aval sobre estas personas, pues los efectos del mismo cesan una vez finalizada la

contienda electoral, máxime si se tiene en cuenta que son candidatos perdedores y por tanto no acceden a cargo público alguno.

e) Mantenimiento del límite temporal de responsabilidad por los delitos contemplados en el artículo 107 constitucional:

Un aspecto que preocupa frente a la propuesta de reforma constitucional es el hecho de que ni el Gobierno, ni los legisladores estén contemplando superar el límite temporal de responsabilidad actualmente vigente, el cual sólo responsabiliza a las agrupaciones políticas por condenas que sean dictadas durante el periodo de ejercicio del cargo o que debió ejercerse el mismo, es decir que excluyen todas aquellas condenas emitidas con posteridad al periodo del ejercicio del cargo.



Fuente gráfica MOE- MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL



Fuente gráfica MOE- MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL

Lo anterior garantiza la irresponsabilidad, o si se quiere, impunidad de las agrupaciones políticas, pues tal condición no se ajusta a la realidad de la comisión de las conductas ilícitas que se reprochan, ni a la dinámica de los procesos judiciales de carácter penal en Colombia.

Un delito contra la administración pública o de lesa humanidad, por poner un ejemplo, puede ser cometido un día antes de finalizar el periodo del cargo, por ende, esta conducta difícilmente tendrá condena durante el periodo del ejercicio del cargo. Además debe tenerse en cuenta que los procesos penales en Colombia son largos por diversas razones, congestión, estrategias de defensa, dificultades en la investigación, entre otros, podrían ser algunos de los motivos para que a pesar de que la conducta se realice el primer día de ejercicio de mandato, las misma no sea sancionada dentro del periodo del ejercicio del cargo, el cual para todos los candidatos electos popularmente es de 4 años.

4. Recomendaciones y conclusiones

Por la importancia del proyecto de Acto Legislativo estudiado, y dado que aún le esperan 6 debates al interior del Congreso de la República, a continuación nos permitimos formular una serie de recomendaciones sobre los temas que en el curso de este documento y de lo que va del debate legislativo nos generan mayor inquietud. Se espera que estas propuestas sean estudiadas, discutidas y acogidas por los diferentes actores que participan de este ajuste en el sistema político electoral colombiano.

a) Responsabilidad sobre candidatos avalados

La responsabilidad de las agrupaciones políticas por avalar a candidatos con condenas penales por delitos contemplados en el artículo 107, así como por avalar candidatos no elegidos que sean condenados durante el periodo que debió ejercer el cargo por hechos ocurridos con anterioridad a la expedición del aval, son temas que no deberían ser reformados y, por tal razón deberían quedar tal y como están regulados actualmente en la Constitución en virtud del Acto Legislativo 01 de 2009.

No existe razón legal o pragmática que justifique desmontar estas causales de responsabilidad. Es indiscutible

La “Ventanilla Única” es el dispositivo creado por las entidades estatales para la consulta de antecedentes penales, disciplinarios y fiscales de las personas que podrían ser avaladas por los partidos, movimientos políticos o comités de los grupos significativos de ciudadanos.



que las agrupaciones políticas deben ser garantes de las calidades éticas, morales, sociales y políticas de sus candidatos, pues son estas las que los avalan, presentan a la ciudadanía, y autorizan para actuar en su nombre y representación.

Frente a esta clase de responsabilidad política, lo que se recomienda es fortalecer los mecanismos interinstitucionales que permitan desde el Estado informar a las agrupaciones políticas acerca de las investigaciones y sanciones que puedan llegar a tener, tanto en Colombia como en el exterior, las personas que se postulan para recibir un aval. Por tal razón es urgente fortalecer instrumentos como el de la “ventanilla única”¹⁰.

b) Modificación al límite temporal de responsabilidad por los delitos contemplados en el artículo 107 constitucional

Mantener el régimen de responsabilidad atado a la exigencia de que sean sancionados durante el periodo en que se debió ejercer el cargo de elección popular, es un fraude al régimen de responsabilidad que constituye una irresponsabilidad política..

Se propone que la responsabilidad se determine a partir del tiempo de la comisión del delito y no de la condena. Además, es necesario establecer responsabilidad por los hechos delictuosos contemplados en el artículo 107, siempre que sea la conducta cometida con anterioridad al aval y sobre los cuales exista investigación al tiempo del otorgamiento del mismo, así como durante el periodo de campaña, y en ejercicio del cargo, sin importar el tiempo en el cual quede en firme la condena.

10. La ventanilla única se encuentra actualmente contemplada en el Decreto 2545 de 2011, y permite a las organizaciones políticas tramitar la solicitud de antecedentes penales, disciplinarios, y fiscales de las personas que se postulan para el otorgamiento de un aval. Para fortalecer esta ventanilla se debe permitir que las agrupaciones políticas conozcan de las investigaciones que se adelantan contra las personas que se postulan.

c) Reformas pertinentes que fueron tratadas en primer debate y que no fueron acogidas en segundo debate por la plenaria de Senado

La reforma constitucional estudiada, tal y como salió de su segundo debate en el Senado de la República, no presenta una modificación importante al régimen sancionatorio y de imposibilidad de remplazo al interior de las Corporaciones Públicas, en ocasión a medida de aseguramiento o condena a por delitos contemplados en el artículo 107 constitucional. Este régimen coloquialmente se denomina como “silla vacía y congelada”.

En el primer debate de la reforma, los ponentes de la Comisión Primera de Senado, proponían frente a este régimen sancionatorio dos aspectos de interés:



Fuente gráfica MOE- MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL



i) Que los votos obtenidos por los servidores públicos condenados por los delitos mencionados en el artículo 107, fueran excluidos, para todos los efectos constitucionales y legales, del total de votos contabilizados a favor de la lista en la que hayan resultado elegidos.

Lo que generaba:

ii) Que el Consejo Nacional Electoral recalculara la cifra repartidora para reasignar las curules, siempre tomando en cuenta que el partido o movimiento político que otorgó el aval no podría obtener la curul reasignada.

Frente a esta propuesta normativa, es importante señalar que la exclusión de votos ya es un efecto contemplado por el artículo 12, numeral 6, inciso segundo de la ley 1475 de 2011, señalándose en esta normatividad que la exclusión de votos tiene efectos para el reconocimiento de la personería jurídica y financiación por reposición de votos.

No obstante lo anterior, la ley no contempla la posibilidad de que la exclusión de votos tenga efectos para la reasignación de curules al interior de las corporaciones públicas, aspecto novedoso que si trae la propuesta de reforma constitucional y que indudablemente sería coherente con los efectos que debería traer una exclusión de votos, además de que sería un acto de justicia para las organizaciones políticas que actuaron dentro del marco de la legalidad.

Si existe exclusión de votos, es lógico que no sólo tenga efectos para el otorgamiento de la personería jurídica y reposición de votos, ya que un efecto importantísimo del voto es que el mismo sea la base cuantitativa para la asignación de curules. Si un número de votos tuvo efectos para la asignación de una curul, es coherente que al anularse dichos votos se modifique la asignación de dicha curul.

El que la sanción a las organizaciones políticas esté sujeta a que la condena penal sea proferida durante el ejercicio del cargo, limita la aplicabilidad de una responsabilidad política seria.

Datos 
Electorales
www.datoselectorales.org



Fuente gráfica MOE- MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL



De otra parte, el hecho de que se mantenga la silla vacía para la agrupación política que avaló al candidato sancionado y se reorganizase la composición de una Corporación Pública, es muestra de un acto de justicia para las organizaciones políticas que por medio de sus miembros actuaron legalmente, máxime si se tiene en cuenta que sus votos no han sido objeto de tacha y exclusión, contrario a los del candidato sancionado cuyos votos pudieron ser obtenidos gracias a actividades ilegales, haciendo de la contienda política una competencia desleal, que de seguro debería reequilibrarse gracias a los mecanismos legales sancionatorios.

Por último, baste señalar que esta reforma política representa un gran reto para el Congreso de la República.

Establecer un adecuado régimen de responsabilidad para las organizaciones políticas, por parte de sus miembros y máximos representantes no es tarea fácil, pero tampoco imposible.

En lo que va de la reforma hay aspectos positivos y negativos. Positivo es el hecho de que se establezca responsabilidad por delitos contra la administración pública, negativo es que se elimine responsabilidad por el otorgamiento del aval, y que se mantenga como condicionante para generar responsabilidad el hecho de que la condena por los delitos contemplados en el artículo 107 deba quedar en firme dentro del periodo en que se debió ejercer el cargo el candidato sancionado.



Referencias bibliográficas

- Jaramillo, J; Revelo, J (2010). "¿Quién responde? Las sanciones a las organizaciones políticas y a sus directivos. Kas Papers No. 10, Serie de reforma política. Bogotá. Konrad Adenauer Stiftung.
- López, Claudia (2010). "La refundación de la patria", de la teoría a la evidencia en "y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano" (págs. 29-78). Bogotá, D.C.: Debate.
- García, M; Revelo, J. (2010). *Estado alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional*. Bogotá. Dejusticia.
- Restrepo, Marcela (2013) *Percepción de corrupción por institución Colombia 2013*, en Barómetro Global de Corrupción. Corporación transparencia por Colombia. Bogotá.
- Jiménez, Felipe (2014). *Factores de riesgo electoral. Elecciones nacionales 2014*, en Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones nacionales 2014. Misión de Observación Electoral. Bogotá.
- Mancera, C., Muñoz, F., Sierra, D., Pabón, M. (2014). *Irregularidades electorales en Colombia: elecciones Congreso y Presidencia 2014*. Misión de Observación Electoral. Bogotá.
- López, Claudia y Sevillano, Oscar (2008); "Balance político de la parapolítica", 2006-2008.
- Duncan, G. (2005). "Del campo a la ciudad: la infiltración urbana de los señores de la guerra". Documento CEDE 2005-2. Universidad de los Andes, Bogotá.
- _____, "Los señores de la Guerra", Editorial Planeta Colombiana, Bogotá.
- Cañón, L. (1998). "La crisis: Cuatro años a bordo del gobierno de Samper". Bogotá: Planeta.
- Corporación Nuevo Arcoiris (2007). "Los caminos de la alianza entre paramilitares y políticos". En Arcanos, No. 13, marzo.
- Romero, M. (2006). "Paramilitares, narcotráfico y contra-insurgencia: una experiencia para no repetir". Leal, F. (ed). En la encrucijada. Colombia en el siglo XXI, Bogotá: Norma.
- Garay, L. J.; Salcedo-Albarán, E.; De León-Beltrán, I. y Guerrero, B. (2008). "De la Captura a la Reconfiguración Cooptada del Estado". En Informe de gestión 2008, Transparencia por Colombia.
- Groppa, O. y Besada, M. E. (2001). "Cultura y Corrupción política (orden institucional): Corrupción en el campo político y el económico".
- Ospina, J. M. (2003). "La captura del Estado: corrupción o ardid político", mimeo (informe de consultoría al Banco Mundial preparado como parte del análisis sobre el estado del arte de la corrupción en Colombia).
- Bustos, Rafael (2007), "Corrupción de los gobernantes, responsabilidad política y control parlamentario". Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en <http://biblio.juridicas.unam.mx/>
- Vicepresidencia de la República de Colombia y Banco Mundial (2002). "Corrupción, desempeño institucional y gobernabilidad en Colombia". Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.
- Del diario el Tiempo



"Amazonas, con más funcionarios sancionados penalmente por corrupción", recuperado el 28 de noviembre de 2014 de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12616709>, 25 de febrero de 2013.

De la página *Transparencia por Colombia*.

"Índice de percepción de corrupción 2014: la situación en Colombia no está mejorando", de http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=594:indice-de-percepcion-de-corrupcion-2014-la-situacion-en-colombia-no-esta-mejorando&catid=94:comunicados&Itemid=490; 3 de diciembre de 2014.

Galvis, Miguel (2014). "Silla vacía por corrupción: una herramienta útil" En <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/8106-silla-vac%C3%ADa-por-corrupci%C3%B3n-una-herramienta-%C3%BAtil.html>.

Constitución Política de Colombia, 1991.

Congreso de la República de Colombia, Ley 130 de 1994.

_____, Proyectos de Acto Legislativo 014 de 2007 Senado, No. 047 de 2007 Cámara (No aprobados por el Congreso de la República).

_____, Acto Legislativo No. 001 de 2009.

_____, Ley Estatutaria 1475 de 2011.

_____, Proyecto de Acto Legislativo 153 de 2014 Cámara y 18 de 2014 de Senado, acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo 02 de 2014 Senado, 04 de 2014 Senado, 05 de 2014 Senado, 06 de 2014 Senado y 12 de 2014 Senado.

_____, Acto Legislativo 01 de 2003.

Corte Constitucional, Sentencia C-490/2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Presidencia de la República de Colombia, Decreto 2545 de 2011.



Esta publicación se realizó gracias a la cooperación de la Fundación Konrad Adenauer –KAS–, la Embajada de Suecia, y al apoyo del Pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente las opiniones de la KAS, la Embajada de Suecia, de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.