



**6**

**Comentarios de la Misión de Observación Electoral -MOE- al informe de ponencia para cuarto debate (plenaria de Cámara de Representantes) del Proyecto de Acto Legislativo No. 08/09 Senado y No. 248 Cámara**  
***“por medio del cual se adopta una reforma política y electoral”***

**1. Verificación automática por parte del CNE de todas las candidaturas, dentro del mes siguiente a la inscripción.**

El proyecto de reforma le otorga al Consejo Nacional Electoral -CNE- la facultad de realizar la revisión de legalidad de las candidaturas de manera automática, en un término máximo de un mes y de forma definitiva; sin embargo dada la actual conformación partidista de la autoridad electoral, la carencia de capacidades para investigar y sancionar oportunamente, entre otras debilidades de la arquitectura institucional electoral, sus actuaciones pueden generar **afectaciones a los derechos políticos de los candidatos** por las siguientes razones:

- **Ausencia de capacidad técnica y profesional para resolver oportunamente.** El artículo 265 (inciso 12) de la Constitución señala que el CNE puede decidir sobre la revocatoria de la inscripción de los candidatos cuando exista **plena prueba** de que los candidatos se encuentran incurso en causal de inhabilidad constitucional o legal, estas investigaciones se inician por solicitud de ciudadanos o de autoridades como la Procuraduría General de la Nación. No obstante, al introducir este cambio, el CNE debe recaudar las pruebas oficiosamente (contratos con el Estado, relaciones de parentesco con servidores públicos, entre otros) de todos los candidatos inscritos para determinar si estos se encuentran inhabilitados o no.

A manera de ejemplo, para las elecciones locales de 2015 se inscribieron alrededor de 111.707 candidatos para 18.369 cargos, razón por la cual en un contexto similar a este, el CNE no tendría la capacidad administrativa, técnica ni profesional para solicitar información oportuna y poder decidir en un mes sobre la revocatoria de los candidatos, tal como quedó demostrado en el 2015 cuando a menos de un mes de realizarse las elecciones, el CNE estaba pendiente de resolver 415 peticiones de revocatoria de 2.097 que se habían presentado.

- **Ausencia de un procedimiento especial para la revocatoria de inscripción de candidatos.** Actualmente la revocatoria de inscripción de candidatos carece de un procedimiento especial, debido a que la Resolución 291 de 2011 fue anulada por el Consejo de Estado al señalar que el CNE no tenía competencia para reglamentar esta actuación debido que debe tramitarse como ley estatutaria. En este sentido, todas las actuaciones se desarrollan siguiendo las normas generales del Código General de Procedimiento Administrativo, lo cual ha traído problemas como la ausencia de homogeneidad en los criterios que utilizan los Consejeros para desarrollar este trámite, la realización de audiencias, notificación de las decisiones, entre otros temas, lo cuales no se solucionan con esta reforma y en su lugar se podrían agravar al establecer un control automático. **Por esta razón, la MOE le recomienda al Congreso de la República, que en lugar de introducir esta reforma se avance en la discusión de la reglamentación del procedimiento de revocatoria de inscripción de candidaturas.**



- **Doble procesamiento (administrativo y judicial).** La actual reforma no elimina uno de los grandes problemas del actual funcionamiento de la revocatoria: la inseguridad jurídica al contemplarse un proceso en cabeza del CNE que posteriormente puede ser sometido al control jurisdiccional en cabeza del Consejo de Estado. Este doble procesamiento sumado a los tiempos del calendario electoral, ha generado que candidatos inhabilitados realicen actos de campaña y posteriormente resulten electos, lo cual también repercute en la gobernabilidad; muestra de ello es que entre el 2015 y lo corrido de 2018 se han realizado 11 elecciones atípicas por causa de nulidad electoral por inhabilidades.

**En consecuencia, el Congreso de la República debería avanzar en dejar esta facultad a un órgano judicial de cierre, que brinde garantías de independencia, imparcialidad, oportunidad y celeridad en la toma de decisiones. Una facultad con estas características no debe ser delegada a un órgano administrativo debido que se podría generar afectaciones a los derechos políticos.**

## 2. Democracia interna de las organizaciones políticas

La MOE destaca la propuesta de implementación de mecanismos de democracia interna en la selección de candidatos por parte de los partidos y movimientos políticos, sin definir o enlistar cuáles serían los mecanismos más idóneos. Con esta medida se fortalecen los principios de democracia interna y autonomía de los partidos políticos, necesarios en sistemas de lista cerrada como el que propone la presente reforma política.

Así mismo, es pertinente la propuesta de establecer una fecha simultánea y única para el desarrollo de los mecanismos de democracia interna, teniendo en cuenta que la RNEC emplea muchos más recursos y logística cuando se realizan en fechas distintas y por diferentes organizaciones políticas, como ocurrió en el proceso electoral de Presidencia 2018-2022, en el cual se desplegaron dos jornadas para las consultas interpartidistas. Además, esta medida permite que todas las organizaciones políticas tengan el mismo punto de partida frente a la realización de las campañas políticas y sus posteriores controles.

De otro lado, se ha propuesto que el incumplimiento en la realización de los mecanismos de democracia interna sea causal de pérdida de personería jurídica. Esta modificación representa el primer paso para reformar y reforzar el régimen de responsabilidad política de los partidos políticos y las consecuencias de sus vulneraciones, y con ello fortalecer el sistema de partidos, garantizar el cumplimiento de los principios democráticos y realizar una elección transparente de los candidatos de las organizaciones políticas.

Finalmente, respecto al término para reglamentar los mecanismos de democracia interna, la MOE ve con preocupación la incongruencia que se presenta entre esta disposición (6 meses) y la vigencia del articulado (a partir de su promulgación). Si se pretende que aplique para las elecciones locales de 2019, el tiempo que tiene el Gobierno para presentar una propuesta de reglamentación de mecanismos de democracia interna no alcanza a estar vigente y, en consecuencia, se presentaría la oportunidad de conformar las listas por otros mecanismos (“bolígrafo”) que no garanticen transparencia en el proceso de selección e idoneidad en las calidades de los candidatos.



### 3. Grupos Significativos de Ciudadanos

*El texto presentado en la ponencia deja el régimen de los Grupos Significativos de Ciudadanos intacto y no atiende los problemas que estos conllevan.*

Los grupos significativos de ciudadanos, pese a ser concebidos como un mecanismo para la creación e inclusión de nuevas figuras y posturas políticas, se han convertido en una herramienta para evadir responsabilidades de transparencia electoral y debilitar el sistema de partidos. En este sentido, es de gran importancia mantener la figura como forma de acceso a la política, pero estableciendo mecanismos de control para que no sean instrumentalizados con fines antidemocráticos.

#### *Afiliados en vez de firmas*

La MOE recomienda que para los grupos significativos de ciudadanos se establezca un esquema de afiliados en vez de uno de firmas, pues al generar una relación más cercana del ciudadano con su candidato o agrupación se cumplen al menos dos objetivos:

- Favorecer una mayor disciplina partidaria, evitando que entren a la contienda electoral candidaturas que no cuentan con respaldo real.
- Evitar que la recolección de firmas se convierta en un negocio en el que se comercializa con un respaldo ficticio a las candidaturas

#### *Restricción temporal para pasar de partidos a grupos significativos de ciudadanos*

Limitar la posibilidad de constituir un grupo significativo de ciudadanos a quienes hayan militado en un partido dentro de un determinado periodo previo a la inscripción (en este caso dos años), logra disminuir las posibilidades de que la figura sea utilizada por candidaturas que buscan un régimen más laxo en la campaña en lo que se refiere a financiación y responsabilidad política, así como para anticipar la publicidad electoral.

#### *Reglamentación de los Grupos Significativos de Ciudadanos*

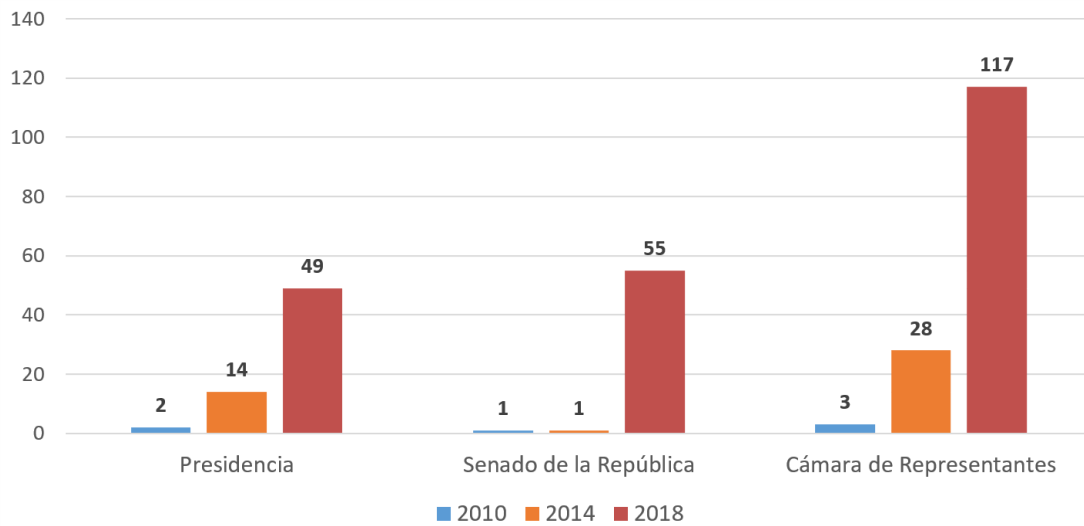
Los grupos significativos de ciudadanos son organizaciones políticas a la que se les debe exigir el cumplimiento de todas las medidas de transparencia que están dispuestas para los partidos políticos. Particularmente en lo que se refiere a presentación de informes de ingresos y gastos de campaña, de recolección de firmas o afiliados así como el régimen de responsabilidad política. Esto significa que una reglamentación de la figura debe partir de que para todos estos efectos, los partidos y movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos deben tener las mismas obligaciones y deberes.

El descontrol existente sobre los grupos significativos de ciudadanos resulta preocupante a la luz del aumento progresivo que ha tenido esta figura durante los últimos años. La MOE señala el riesgo creciente de que se utilice la recolección de firmas como un medio para poder hacer campaña extemporánea y evadir los controles públicos a la financiación de campañas.

Las siguientes gráficas muestran el ritmo de crecimiento que han tenido los comités promotores de grupos significativos de ciudadanos en los últimos años.



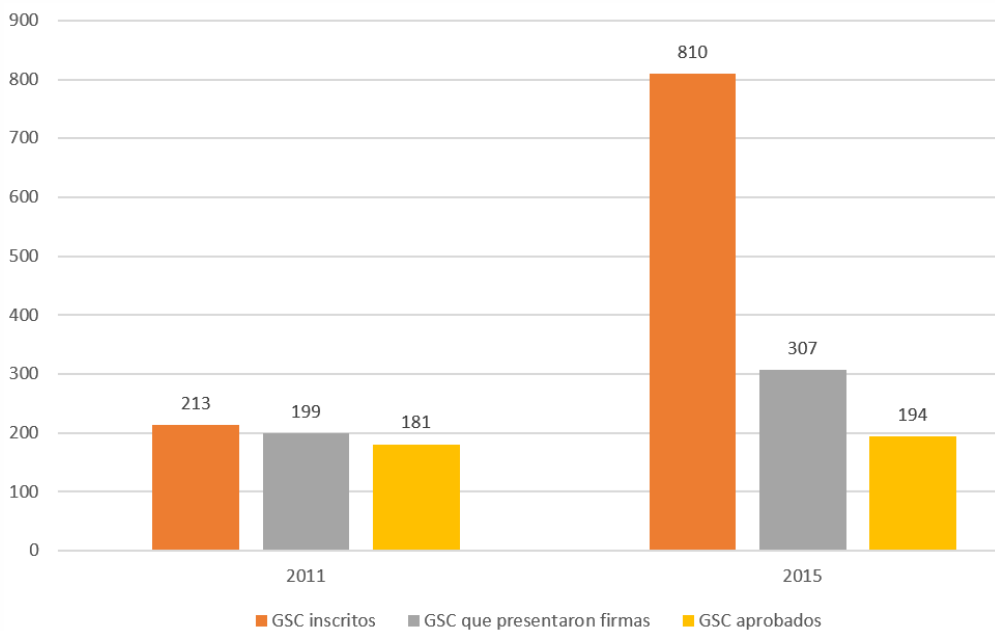
**Gráfica 1. Número de comités de GSC inscritos para recoger firmas en elecciones nacionales 2010-2018**



Fuente: elaboración MOE con datos de Registraduría Nacional

En elecciones nacionales, tanto a la Presidencia como a Senado y Cámara, el número de comités que se inscriben para promover candidaturas ha sufrido un importante aumento en los últimos años. La siguiente gráfica muestra algo similar para las elecciones locales, con un hecho relevante y es el gran número de comités que se inscriben pero que ni siquiera presentan firmas. Para 2015, por ejemplo, 810 comités se inscribieron para recolectar firmas de candidatos independientes en gobernaciones, asambleas, alcaldías concejos y JAL, pero solo 307 (el 38%) presentó efectivamente las firmas, y solo a 194 (el 24%) se las aprobaron.

**Gráfica 2. Número de comités de GSC inscritos, que presentaron firmas y que fueron aprobados en elecciones locales 2011-2015**



Fuente: elaboración MOE con datos de Registraduría Nacional



#### **4. Limitación a tres (3) períodos en corporaciones públicas.**

En la actualidad, el artículo 133 de la Constitución Política no dispone de algún máximo de ejercicio en el cargo para miembros de cuerpos colegiados, permitiendo así el escenario de reelección por períodos indefinidos en el tiempo.

La MOE celebra que el actual informe de ponencia mantiene la iniciativa que busca limitar la reelección indefinida, evitando que los servidores públicos se perpetúen en el poder y se dinamice la alternancia para los cargos en las corporaciones públicas. Limitar constitucionalmente a tres (3) períodos la reelección de miembros en las corporaciones públicas amplía el espectro de participación política permitiendo que otros partidos y/o movimiento políticos tengan pluralidad en la representación lo que propicia que los ciudadanos participen en escenarios políticos. No obstante, la propuesta no desconoce la importancia de los liderazgos políticos existentes y su experiencia en la gestión de campañas, dado que el proyecto permite la reelección por dos veces, en cada una de las corporaciones públicas o la aspiración a otros cargos de elección popular diferentes al cual fue elegido por primera vez, lo cual garantiza la renovación política.

En Latinoamérica se han implementado reformas que plantean modelos de limitación a la elección de cargos de cuerpos colegiados, como se evidencia a continuación:

- México: La reforma bajo la cual se prohíbe la reelección inmediata de legisladores federales y estatales se encuentra en la Constitución Política en los artículos 59 y 116 y se sustenta en la búsqueda de promover la renovación de cargos, y la formación de relaciones clientelistas.
- Ecuador: Por la consulta popular convocada para el 4 de febrero del 2018 sobre siete propuestas del presidente Lenín Moreno, se aprobó un límite para la reelección en todos los cargos de elección popular. Dicha reforma se sustenta en la garantía de alternancia y rotación de cargos de elección popular, y se incorporó en la Constitución de la República de Ecuador en el artículo 114.
- Bolivia: la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia establece en el artículo 156 que el tiempo para ejercer el cargo de asambleísta es de 5 años y solo podrán ser reelegidos una sola vez de manera continua.

#### **5. Listas cerradas con paridad e intercaladas entre hombre y mujer a partir del 2019.**

La ponencia mantiene el texto aprobado en Comisión Primera de Cámara, el cual establece desde 2019 listas cerradas y bloqueadas de candidatos a corporaciones públicas respetando los principios de paridad (50% hombres- 50% mujeres), alternancia (posiciones intercaladas entre hombres y mujeres) y universalidad (principios aplicados a todas las circunscripciones de corporaciones públicas).

La MOE celebra este importante avance en términos de equidad de género en la política, pues los datos demuestran que tras la aprobación de la ley de cuotas en corporaciones públicas (art. 28 de la Ley 1475 de 2011), que establece un mínimo de 30% de alguno de los dos sexos en listas de candidatos, el número de mujeres electas en las dos últimas elecciones se estancó en un techo de máximo 20% de mujeres electas en concejos, asambleas y congreso. La medida que se adopta en esta reforma permitirá superar este estancamiento y avanzar hacia una política más equitativa entre hombres y mujeres.



Sin embargo, es importante que se hagan cumplir de manera efectiva los principios de democracia interna establecidos en el artículo 107 de la Constitución, así como la limitación a tres períodos propuesta en el artículo 133 de la Constitución, pues estas son condiciones *sine qua non* para el funcionamiento de la democracia con listas de candidatos cerradas y bloqueadas.

## **6. Campañas electorales serán financiadas con recursos estatales: se elimina la palabra “parcialmente” del artículo 109.**

Como se establece en la ponencia y se sustenta en la exposición de motivos, las campañas para cargos de elección popular serían financiadas 100% con recursos estatales. Aunque es una alternativa de financiación de las campañas electorales, para la MOE esta no responde a los problemas reales frente al seguimiento, control y sanción oportuna por el ingreso de recursos de origen ilegal, el uso descontrolado de dineros y su destinación ilícita.

Por esta razón el Congreso de la República debería avanzar hacia el fortalecimiento de una autoridad electoral que esté en capacidad de (i) analizar y verificar el costo real de las campañas electorales, (ii) establecer procedimientos que garanticen el acceso oportuno a los recursos estatales, y (iii) fortalecer los mecanismos de monitoreo en el uso de los recursos de las campañas. Teniendo en cuenta que los mecanismos de democracia interna serán obligatorios, es necesario, además, extender estas disposiciones a las campañas al interior de las organizaciones políticas; si no es así, los actuales vicios en materia de financiación del proceso electoral se trasladarán a dichos escenarios.

## **7. Registro de afiliados**

Es inconveniente dejar un registro de afiliados sujeto a la solicitud de las organizaciones políticas por varias razones, dentro de las cuales se destacan:

- **El diseño del sistema político y electoral colombiano actual requiere de afiliaciones para su correcto funcionamiento.** Primero, Colombia tiene prohibida la doble militancia y es precisamente a través de las afiliaciones que se puede hacer la verificación de no estar incurso en esta conducta, al menos para quienes quieran candidatizarse sin estar incurso en causal de inhabilidad. Segundo, en un modelo en el que se busca la utilización de mecanismos de democracia interna, las consultas populares internas son un mecanismo idóneo para la selección de candidatos así como para la toma de decisiones, para lo cual es imprescindible la constitución de un registro de afiliados. Más aún cuando se está contemplando la posibilidad de establecer listas cerradas para la postulación a corporaciones públicas.
- **El régimen de afiliados fortalece a las organizaciones políticas.** Establecer como requisito que las organizaciones políticas tengan una base de afiliados tiene como consecuencia, el que éstas se vean incentivadas a generar una motivación en el ciudadano para que se vincule a su agrupación, lo que a su vez incentiva que la organización cuente con un respaldo real para su existencia y se manifieste en votación en el marco de las elecciones.



## 8. Coaliciones en corporaciones públicas

El informe de ponencia eliminó el requisito de acuerdo con el cual las coaliciones a corporaciones públicas únicamente se pueden realizar entre los partidos políticos que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, con esta medida se permite a **TODAS** las organizaciones políticas suscribir las coaliciones.

La MOE considera que esta disposición es regresiva y podría afectar las aspiraciones de apertura democrática contemplada en la Constitución, debido a que se cierra el camino para la llegada y consolidación de nuevas fuerzas políticas, en la medida que los partidos políticos con mayor éxito electoral lograrían obtener un mayor número de curules en sacrificio de los partidos y movimientos políticos minoritarios.

## 9. Senado mixto: Circunscripción nacional con un senador garantizado por departamento

La ponencia para cuarto debate en plenaria de la Cámara de Representantes propone que el Senado se mantenga en 100 senadores, de los cuales habrá uno electo en cada departamento más el Distrito Capital y los otros 67 se elegirán en circunscripción nacional.

Este tipo de propuesta que busca una representación regional más equitativa del Senado de la República ha sido discutida en el Congreso en pasadas ocasiones, y desde 2015, en los debates de la Reforma de Equilibrio de Poderes, **la MOE le ha expuesto al Congreso la inconveniencia de reducir el número de la circunscripción nacional**. Al aumentar la cifra repartidora **se afecta proporcionalmente en mayor medida a los partidos minoritarios**. Adicionalmente, al asignar curules a los partidos con mayor votación, se favorece a los partidos grandes en desmedro de los pequeños, pues éstos últimos necesitan de la suma de sus votos a nivel nacional para obtener curules, sin dominar ningún departamento en específico. En conclusión, **la reforma propuesta va en contravía del espíritu con el que se concibió la circunscripción nacional en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991**.

La siguiente tabla expone las cifras en las que cambiaría la composición del Senado, comparando el número actual de curules con el número de senadores que habría obtenido cada partido político en las elecciones de 2018 si se aplicara la reforma propuesta.



	SENADO NACIONAL [100 CURULES]	Votación 2018	Curules ganadas por partido en 2018	Curules en Circunscripción Nacional [67 curules] RefPol2018	Curules por mayor votación en Deptos [33 curules] RefPol2018	Total de curules con Reforma Política 2018	Diferencia en curules: realidad vs reforma política
1	Centro Democrático	2.508.534	19	13	9	22	3
2	Cambio Radical	2.152.793	16	11	5	16	0
3	Partido Conservador	1.930.197	14	10	6	16	2
4	Partido Liberal	1.896.283	14	9	6	15	1
5	Partido de la U	1.854.349	14	9	5	14	0
6	Alianza Verde	1.312.291	9	6	2	8	-1
7	Polo Democrático	725.244	5	3	0	3	-2
8	Coalición Lista de la Decencia (MAIS-UP-ASI)	520.462	3	2	0	2	-1
9	MIRA	495.106	3	2	0	2	-1
10	Colombia Justa Libres	464.916	3	2	0	2	-1
11	Opción Ciudadana	345.342	0	0	0	0	0
12	Somos	103.368	0	0	0	0	0
13	Todos Somos Colombia	58.023	0	0	0	0	0
14	FARC	55.587	0	0	0	0	0
15	Unión con Fortaleza	34.555	0	0	0	0	0
16	Sí se puede	13.439	0	0	0	0	0
	Voto en blanco	842.286					
	<b>Votos válidos</b>	<b>15.312.775</b>					
	<b>Umbral</b>	<b>459.383</b>					
	<b>Cifra repartidora (para 67 curules)</b>	<b>192.964</b>					

Fuente: cálculos MOE con datos de Registraduría Nacional

El cuadro deja ver que al subir la cifra repartidora de 132 mil votos a casi 193 mil y reducir la circunscripción nacional de 100 a 67 curules, todos los partidos pierden proporcionalmente curules. Sin embargo, al observar qué partidos obtienen la mayor votación por departamento, resulta que solo los seis partidos más grandes ganan a nivel departamental. Como se ve en la tabla, **los cinco partidos más pequeños con representación en el Congreso salen desfavorecidos en la redistribución de curules que implica la propuesta de la actual reforma política.**

Específicamente, el Polo Democrático sería el más afectado con la pérdida de dos senadores, mientras que el Centro Democrático es el más favorecido con tres senadores más, seguido del Partido Conservador que ganaría dos curules, y el partido Liberal que gana una.

## 10. Modificaciones al régimen de incompatibilidades de los congresistas

La ponencia para cuarto debate incluye dos modificaciones al régimen de incompatibilidades de los congresistas establecido en el artículo 181 de la Constitución. Por un lado, disminuye el término de la incompatibilidad de los miembros del Congreso a seis (6) meses. Por otro lado, elimina cualquier impedimento para que los congresistas ocupen cargos en la rama ejecutiva de forma inmediata, es decir que éstos pueden renunciar a su curul y, al día siguiente, ejercer como ministros.

Para la MOE es preocupante que el Congreso insista en incluir en la Reforma Política medidas que tienen como único objetivo favorecer las aspiraciones políticas de los propios congresistas. Ninguna de las anteriores disposiciones resuelve algún problema del sistema político-electoral; lo que sí hacen es profundizar la absoluta desconexión de los congresistas con los ciudadanos que los eligieron e incentivar las negociaciones entre la rama ejecutiva y la rama legislativa, con cargos de elección popular como moneda de cambio.



La reducción del término de la incompatibilidad de los congresistas a seis (6) meses facultará a los Senadores y Representantes recién elegidos a presentarse a las próximas elecciones locales, por ejemplo. Es decir que, a menos de un año de la elección, será necesario efectuar reemplazos dentro de la corporación. Esto no sólo defrauda el voto de la ciudadanía, que se expresó a favor de un/a candidato/a para que ejerciera el cargo durante el periodo especificado (cuatro años) sino que convierte a las curules en plataformas de exposición política, porque no es lo mismo candidatizarse siendo un ciudadano común a hacerlo siendo ex congresista: son innegables los privilegios en medios de comunicación e impacto en la opinión pública; sin contar con que esta situación desequilibra el proceso electoral en su conjunto.

Estos argumentos aplican también a la medida que permite ocupar cargos en la rama ejecutiva, inmediatamente después de haber renunciado a la curul de congresista. Este mecanismo de transacción funciona en sistemas parlamentarios, en donde la elección del gobierno emana precisamente del parlamento. En sistemas presidenciales, en cambio, este tipo de reformas tienden a respaldar relaciones clientelistas entre las ramas del poder público, en donde los favores políticos se pagan con cargos.

#### 11. **Modificación del art. 179 numeral 8: “la renuncia antes del cargo al que se aspire elimina la inhabilidad”.**

El Art. 179 numeral 8 de la Constitución establece una inhabilidad según la cual un ciudadano que resulte electo como congresista no puede ser elegido para otra Corporación (distinta al Congreso) o cargo público, si el periodo coincide total o parcialmente con el correspondiente al de congresista. La ponencia actual del proyecto adiciona una cláusula a dicho artículo según la cual “*la renuncia antes de la inscripción al cargo al que se aspire elimina la inhabilidad*”.

Esta cláusula ya había sido incluida en las reformas políticas del 2003 y el 2009, sin embargo, en ambos casos fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional por vicios en su trámite. Una disposición similar se encuentra en el Art. 280.8 de la Ley 5ª de 1992, de acuerdo con el cual la inhabilidad aplicará “*salvo en los casos en que se haya presentado la renuncia al cargo o dignidad antes de la elección correspondiente*”.

En múltiples decisiones el Consejo de Estado<sup>1</sup> y la Corte Constitucional<sup>2</sup> han establecido el alcance de estas normas y han concluido que la renuncia legalmente aceptada se constituye en una causal de vacancia absoluta del cargo que se venía ocupando, de manera que si se presenta **antes de la inscripción al otro cargo** la inhabilidad no se materializaría. Es decir que lo que se pretende es constitucionalizar una regla jurisprudencial ampliamente aceptada y, en ese sentido, la MOE considera que es una medida efectiva para garantizar la seguridad jurídica.

---

<sup>1</sup> Sentencias de 27 de septiembre de 2018, Exp. 2018-00012-00, M.P. Rocío Araújo Oñate; de 21 de marzo de 2015, Exp. 2010-00050-00, M.P. Susana Buitrago Valencia; de 10 de marzo de 2011, Exp. 2010-000-20-00, M.P. Susana Buitrago Valencia; entre otras.

<sup>2</sup> Sentencias C-093 de 1994 y SU-950 de 2014.

## 12. Vice gobernadores y vice alcaldes.

El informe de ponencia crea las figuras de vicegobernador y vicealcalde, con el fin de solucionar la proliferación de elecciones atípicas, pues establece quiénes reemplazarían la ausencia temporal o absoluta de alcaldes o gobernadores. Los cargos tienen siguientes características:

- El vicegobernador/vicealcalde reemplaza y realiza funciones de secretario de despacho.
- Se registran en la fórmula del gobernador/alcalde.
- El vicegobernador/vicealcalde no podrá ser destituido por el gobernador/alcalde.
- El vicegobernador/vicealcalde será el reemplazo automático por faltas absolutas o temporales hasta el tiempo de ausencia del cargo.

Para la MOE esta propuesta resulta, en primer lugar, **incoherente**. El mismo informe de ponencia modifica el inciso 9 del Art. 107 de la Constitución, señalando que serán el **Presidente de la República y los gobernadores** quienes deben designar los reemplazos, cuando se produzcan ausencias absolutas a menos de 18 meses de las siguientes elecciones. Es decir que, simultáneamente, se ratifican los responsables de la designación de reemplazos y se crean los vicealcaldes y vicegobernadores que, en teoría, serían los reemplazos naturales en caso de vacancias.

Por otro lado, a la MOE le preocupa que a través de estas figuras se obligue a los municipios y/o departamentos a ser gobernados por las fórmulas políticas de candidatos que hayan sido condenados por la comisión de delitos o que hayan sido destituidos por violación al ordenamiento jurídico (régimen de inhabilidades e incompatibilidades, sanciones disciplinarias, fiscales o contra el sistema electoral). Más grave aún es que **por medio de estos cargos se permite a las organizaciones evadir las sanciones por responsabilidad política, pues, en cualquier caso, los partidos mantendrán las alcaldías y gobernaciones que ganaron en la elección.**

Si lo que se quiere es solucionar los problemas de ausencias en los cargos y proliferación de elecciones atípicas, la MOE recomienda, primero, controlar de forma más estricta los avales que otorgan los partidos políticos, lo que implica, inevitablemente, fortalecer a la autoridad electoral.

## 13. Inclusión de iniciativa presupuestal para el Congreso de la República

La MOE pone a consideración algunos elementos que son claves para el buen desarrollo de la iniciativa de acuerdo a la experiencia de países con un esquema parecido al que trae la propuesta.

**En los países en donde la iniciativa presupuestal del Congreso ha dado buenos resultados existen pilares que han permitido que este tipo de propuestas tengan un mejor desarrollo, más impacto y una eficiencia más alta. Algunos de estos son:**

- Un sistema de partidos fuerte.
- Un sistema de oposición política consolidada.
- Funciona mejor en donde se aprueban proyectos específicos y no partidas globales.
- Es imprescindible que los congresos y sus funcionarios tengan alta capacidad técnica. Las oficinas de apoyo presupuestal son una buena medida. Los casos de Estados Unidos, Austria, Canadá, Francia y México son un buen ejemplo a tener en cuenta.



- En muchos países, la iniciativa presupuestal se complementa con la capacidad del Congreso para incidir en instrumentos de planeación macroeconómica de mediano plazo (El Marco Fiscal de Mediano Plazo). Los casos de Suecia y Holanda son claves tenerlos en cuenta.
- En los países que tiene ciclos electorales intermedios, la iniciativa presupuestal puede tener un mejor desarrollo. En Estados Unidos, Alemania y Australia hay elecciones intermedias que permiten un mejor balance político y por ende una mayor eficiencia en la iniciativa presupuestal.
- Es fundamental que la iniciativa presupuestal esté acompañada de una rendición de cuentas constante. Un informe detallado de lo discutido, aprobado, ejecutado así como del impacto en las regiones resulta imprescindible. Uno de los mejores ejemplos en esta materia es el caso de Corea del Sur.

Gran parte de los países miembros de la OCDE tienen procedimientos e instrumentos que le permiten a los congresos/parlamentos incidir de forma clara en el trámite y aprobación del presupuesto nacional. Hay países como Estados Unidos y Suecia donde la iniciativa de gasto no tiene limitaciones, no obstante, en la mayoría de países existen limitaciones sobre el alcance de la misma.

La propuesta que trae la reforma política propone una iniciativa de gasto limitada sobre proyectos de inversión específicos. No obstante, **de la redacción propuesta surgen las siguientes dudas:**

- **No existe claridad si el 20% del presupuesto de inversión denominado “Iniciativa Congressional” es vinculante.** En el texto se usa la palabra “podrán” generando duda sobre si existe alguna entidad o procedimiento que apruebe este tipo de gasto o en su defecto que lo niegue.
- En el trámite de presupuesto, de acuerdo al Decreto 111 de 1996 se aprueban partidas globales, **no es claro entonces cómo va ser el proceso para aprobar proyectos específicos.**
- **No existe una obligación de rendir cuentas sobre este tipo de iniciativa.** Se sugiere que se cree un procedimiento en el cual se haga un informe público sobre el trámite, discusión y aprobación de este 20% del presupuesto. Este informe debería incluir los congresistas que apoyaron cada iniciativa y proyectos que propusieron.
- **La votación de cada proyecto debería ser nominal y pública.**
- Por último vale la pena poner a consideración **que los proyectos de iniciativa congressional tengan un alcance regional**, de no ser así, la discusión sobre proyectos específicos puede llegar a convertir esa iniciativa en un mecanismo ineficiente.