

2. TRÁMITE DE LAS LEYES 788 DE 2002 Y 863 DE 2003

"Por las cuales se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial, y se dictan otras disposiciones"

s **Antecedentes y contexto**

La Reforma Tributaria de 2002 fue la primera que se presentó durante el Gobierno de Álvaro Uribe, aprovechando su enorme favoritismo al ganar en la primera vuelta electoral¹. El proyecto se consideró de gran importancia dentro del paquete de ajuste fiscal que propuso el Gobierno a consideración del Congreso, con el ánimo de ajustar las finanzas públicas, y de ir garantizando hacia el futuro, el cumplimiento de los requerimientos en materia de deuda pública y los compromisos de inversión y gastos de funcionamiento. El Gobierno prometió que sería una reforma estructural y no coyuntural, como las presentadas y aprobadas en períodos anteriores.

"El hueco en las finanzas del país era de 6 billones de pesos, por eso, el gobierno quería obtener 4 billones mediante la eliminación de privilegios tributarios

1 *"Un factor importante durante el trámite es la coyuntura en la que se debate un proyecto. Es diferente transar una ley en el inicio de un gobierno, porque los congresistas se quieren congraciarse con el Presidente. Después, no se busca tanto estar cerca del Presidente". Entrevistas.*

“La difícil situación de las finanzas del país y las presiones externas por parte del gobierno de Estados Unidos y de los organismos multilaterales, hacían prever una reforma de gran envergadura.”

(exenciones) y la creación de gravámenes para los artículos de lujo². La difícil situación de las finanzas del país y las presiones externas por parte del gobierno de Estados Unidos y de los organismos multilaterales³, hacían prever una reforma de gran envergadura.

Para el año 2003 la situación no era más alentadora⁴. La grave situación fiscal, unida al resultado adverso del referendo en donde se planteaba un ajuste fiscal por la vía del congelamiento del gasto, hizo que el gobierno radicara ante el Congreso un nuevo proyecto de Reforma Tributaria. Este nuevo proyecto tuvo, básicamente, los mismos argumentos de objetivo y justificación de las últimas reformas tributarias aprobadas: generar nuevos beneficios a las rentas de capital y concentrar el recaudo en el IVA. El gobierno salió afanosamente a la caza de unos 200.000 nuevos contribuyentes y trató de atacar la evasión y la elusión⁵.

La grave situación fiscal, unida al resultado adverso del referendo en donde se planteaba un ajuste fiscal por la vía del congelamiento del gasto, hizo que el gobierno radicara ante el Congreso un nuevo proyecto de Reforma Tributaria.

2 La receta económica de Uribe-El Espectador, 2 junio de 2002.

3 "El acceso a recursos de las entidades multilaterales está vinculado a que en el país se adopten las reformas estructurales que les han sido sometidas". Acta Comisión 01 del 08 de oct 2002, Cámara, Intervención del Ministro de Hacienda. El paquete de ajuste fiscal incluía reformas en el ámbito tributario, en el ámbito del gasto público como la reforma del Estado, la reforma pensional y la ley de responsabilidad fiscal.

4 "El tamaño del hueco fiscal previsto en las finanzas del año entrante es el siguiente: la deuda con la banca y los inversionistas representa unas erogaciones el año entrante de \$13 billones. Existe otra deuda, la pensional. Las cotizaciones valen \$3 billones, mientras las mesadas de todo el sistema pensional están por encima de \$12 billones. Por lo tanto existe un hueco de \$9 billones. El otro rubro del Presupuesto Nacional de 2004 es el gasto social, que vale \$20 billones. El gasto militar vale \$7.5 billones y el de la burocracia, \$4.5 billones" 'A la caza de 200.000 nuevos contribuyentes'-El Espectador, 13 de julio de 2003 (entrevista al Ministro de Hacienda).

5 "El Gobierno busca recaudar 2,9 billones de pesos adicionales, mediante el aumento del IVA del 16 al 17%, una sobretasa en el impuesto de renta y un gravamen a las pensiones a partir de cinco mínimos. Rechaza el impuesto al patrimonio por considerar que golpearía la inversión y la generación de empleo". 'A debate 5 reformas tributarias'. El Tiempo, 20 de noviembre de 2003.

INFORMACIÓN BÁSICA DEL TRÁMITE DE LOS PROYECTOS DE LEY

LEY 788 DE 2002

Nombre del Proyecto: “Por el cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones.”

Objetivo: resolver el problema del desequilibrio de las finanzas públicas, el cual ha sido un factor crítico en el deterioro de las condiciones económicas del país durante los últimos años. Proponer medidas tendientes a reestructurar y fortalecer el sistema tributario que permitan fortalecerlo, luchar contra la evasión, generar recursos para el Estado y facilitar a la economía un regreso a la senda del crecimiento.

Autor: Ministro de Hacienda y Crédito Público, Roberto Junguito Bonnet

Radicación en la Cámara: 8 de octubre de 2002, con mensaje de urgencia.

Primer debate en sesiones conjuntas de las Comisiones Terceras y Cuartas de Cámara y Senado: en 7 sesiones entre el 26 de noviembre y el 10 de diciembre de 2002.

Ponentes:

De la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes: César Mejía, Jorge Luis Feris, Santiago Castro, Arcángel Clavijo, Oscar Darío Pérez, Adriana Gutiérrez, Juan Martín Hoyos, Javier Vargas.

De la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes: Jaime Cervantes, Luis Guillermo Jiménez, Luis Fernando Almario, Octavio Benjumea, Omar Flórez Vélez, María Nancy Montoya y Luis Sanguino Soto.

De la Comisión Tercera de Senado: Gabriel Zapata, Carlos García, Víctor Renán Barco, Omar Yépez. *De la Comisión Cuarta de Senado:* Vicente Blel, Consuelo Durán, Jorge Barraza, Raúl Rueda y Dilian Francisca Toro.

Segundo debate en plenaria de la Cámara: 19 diciembre de 2002.

Ponentes:

De la Comisión Tercera: César Augusto Mejía, Jorge Luis Feris, Santiago Castro, Arcángel Clavijo, Oscar Darío Pérez.

De la Comisión Cuarta: Julián Silva Meche, Luis Guillermo Jiménez, Jorge Gerlein Echeverría, Luis Jairo Ibarra.

Segundo debate en plenaria del Senado: 19 diciembre de 2002

Ponentes:

De la Comisión Tercera: Gabriel Zapata y Carlos García como coordinadores de ponentes; Víctor Renán Barco, Jaime Dussán Calderón y Camilo Sánchez como ponentes.

De la Comisión Cuarta: Vicente Blel Saad y Carlos Albornoz como coordinadores de ponentes; Juan Carlos Restrepo, Consuelo Durán de Mustafá y Raúl Rueda Maldonado como ponentes.

Comisión de Conciliación: 20 de diciembre de 2002

“El país ha venido acumulando a través de múltiples reformas tributarias una estructura que es ineficiente, regresiva y concentradora de ciertos poderes y privilegios, no necesariamente justificados socialmente.”

Miembros Comisión de Conciliación: Senadores Carlos García Orjuela, Gabriel Zapata, Vicente Blel, Carlos Alborno, Camilo Sánchez, Javier Cáceres. Representantes: Oscar Darío Pérez, César A. Mejía, Jesús Ignacio García, Plinio Olano, Jorge Luis Feris, María Teresa Uribe, Adriana Gutiérrez, Darío Córdoba, Germán Viana, Arcángel Clavijo, Zulema Jattin.

Sanción Presidencial: 27 de diciembre de 2002.

LEY 863 DE 2003

Nombre del Proyecto: por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.

Objetivo: lograr un saneamiento integral de las finanzas públicas, e introducir en el ordenamiento jurídico medidas que estimulan el crecimiento económico.

Autor: Ministro de Hacienda y Crédito Público, Alberto Carrasquilla Barrera

Radicación en Cámara: 5 de noviembre de 2003, con mensaje de urgencia.

Primer debate en sesiones conjuntas de las Comisiones Terceras y Cuartas de Cámara y Senado: en 4 sesiones entre el 26 de noviembre y el 11 de diciembre de 2003.

Ponentes:

De la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes: Sergio Díaz-Granados y Juan Martín Hoyos como coordinadores de ponentes; Rafael Amador Campos, Omar Armando Baquero, Germán Viana, Jorge Casabianca, Santiago Castro, Eduardo Crissien, Jorge Luis Feris, Zulema Jattin, Muriel Benito-Revollo, Adriana Gutiérrez, Oscar González, César Mejía, César Negret, Oscar Darío Pérez y Gustavo Petro, como ponentes.

De la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes: Álvaro Ashton como coordinador de ponentes; Alfonso Campo Escobar, Luis Guillermo Jiménez, Martha del C. Vergara de Pérez, Jorge Julián Silva, Luis Eduardo Sanguino y Jorge A. García-Herreros, como ponentes.

De la Comisión Tercera Senado: Víctor Renán Barco y Mario Salomón Nader como coordinadores de ponentes; Luis Elmer Arenas y Juan Manuel Corzo como ponentes. *De la Comisión Cuarta Senado:* Alvaro García como coordinador de ponentes; Dilian Francisca Toro, Mario Varón, Jairo Merlano, Juan Carlos Restrepo y Carlos Alborno, como ponentes.

Segundo debate en plenaria del Senado: 20 de diciembre de 2003

Ponentes:

De la Comisión Tercera: Víctor Renán Barco, Mario Salomón Nader, Juan Manuel López como coordinadores de ponentes; Gabriel Zapata, Jaime Dussán, Luis Elmer Arenas, Juan Manuel Corzo como ponentes.

De la Comisión Cuarta: Álvaro García como coordinador de ponentes; Dilian

Francisca Toro, Carlos Albornoz, Jairo Merlano y Juan Carlos Restrepo como ponentes.

Segundo debate en plenaria de la Cámara: 17 de diciembre de 2003.

Ponentes:

De la Comisión Tercera: Sergio Diaz-Granados y Juan Martín Hoyos como coordinadores de ponentes; Rafael Amador, Germán Viana, Santiago Castro, Jorge Luis Feris, Muriel Benito-Revollo, Oscar González, Omar Armando Baquero, Jorge Casabianca, Eduardo Crissien, Zulema Jattin, Adriana Gutiérrez, César Mejía, César Negret, Oscar Darío Pérez y Gustavo Petro como ponentes.

De la Comisión Cuarta: Álvaro Ashton como coordinador de ponentes; Alfonso Campo, Martha del C. Vergara de Pérez, Luis Eduardo Sanguino, Luis Guillermo Jiménez, Jorge Julián Silva, Jorge A. García-Herrerros como ponentes.

Comisión de Conciliación: 26 de diciembre de 2003

Miembros Comisión de Conciliación: Senadores Álvaro Alfonso García y Gabriel Ignacio Zapata. Representantes César Negret y Santiago Castro.

Sanción Presidencial: 29 de diciembre de 2003

s **Riesgos de incidencia indebida identificados en el proceso**

En opinión del investigador Luis Jorge Garay: *"El país se ha visto embarcado en un proceso permanente de reformas tributarias infructuosas que no atienden a dos propósitos básicos fundamentales: en primer lugar, proveer de una manera estable y previsible los recursos necesarios para avanzar en el doble propósito de la estabilidad y la distribución social; y en segundo lugar, tampoco a través de las reformas tributarias se ha avanzado en la necesidad imperiosa de transformar estructuralmente la estructura tributaria del país. Hoy, el país ha venido acumulando a través de múltiples reformas tributarias una estructura que es ineficiente, que es regresiva, que es concentradora de ciertos poderes y privilegios, no necesariamente justificados socialmente, y más grave aún, que tampoco provee el monto de recursos necesarios para avanzar hacia la estabilidad y el desarrollo"*⁶. En este contexto, cabe preguntarse qué tanto de esta situación se debe a la incidencia indebida de intereses particulares en el trámite de las reformas tributarias.

6 Acta de Comisión 04 del 28 de Noviembre de 2002. En Gaceta del Congreso No. 369 de 2002. Intervención del doctor Luis Jorge Garay en su calidad de Director del Estudio de la Contraloría sobre Exclusión Social.

Como se mostrará en este capítulo, las reformas tributarias se ven afectadas, principalmente, por el ejercicio desorganizado del cabildeo combinado con la pérdida de independencia por efecto de la financiación de campañas políticas, lo cual motiva la toma de decisiones que favorecen a sectores particulares, sin que estos beneficios lleven asociada una clara valoración del retorno que a la sociedad como un todo le traerán estas decisiones. Al indagar sobre estos riesgos comunes a las distintas reformas tributarias, los entrevistados describen situaciones como las siguientes:

*"Si hay algún tema que moviliza a los grupos privados y a los gremios es el tema de los impuestos, por eso hacen lobby, que es legítimo. Los impuestos generales son los que pasan porque no tienen dolientes organizados, ese fue el caso del aumento del IVA del 12% al 16% en la crisis del Seguro Social. Se aprobó porque los 40 millones de dolientes no estaban representados; en cambio, en otro tema que le toca el bolsillo a los gremios, estos se movilizan para proteger normas específicas; entonces aparecen la ANDI, FENALCO, la SAC, las Pymes etc., y están metidos cuando se discuten los temas de interés para ellos."*⁷

“Los impuestos generales son los que pasan porque no tienen dolientes organizados, ese fue el caso del aumento del IVA del 12% al 16%. Se aprobó porque los 40 millones de dolientes no estaban representados.”

Un comentario como el anterior no tendría por qué asociarse a un comportamiento indebido, sino tomarse como un reflejo de un sistema donde los distintos grupos acuden a defender legítimamente sus intereses. Sin embargo, la ausencia de reglas del juego en ese cabildeo que garanticen que se escuche en igualdad de condiciones a todos los posibles afectados, el conocimiento de la existencia de mecanismos de presión a través de la financiación de campañas y la falta de una valoración juiciosa de los efectos que las decisiones promovidas por esos grupos de interés tienen para la sociedad como un todo, es lo que afecta la credibilidad en el resultado final, tal como lo señalan las siguientes declaraciones: *"Una reforma tributaria no es una ley corrupta, el problema de esas leyes son las ventajas que se introducen a nombre propio. En el trámite de todas las leyes participan muchos intereses, detrás está gente que sabe, y sabe mucho. Así mismo está el tema de la financiación de las campañas...Las modificaciones son cosas bien hechas, no son hechas por aficionados. Los cambios son sutiles pero no gratuitos."*⁸

7 Entrevista

"Los medianos negocios los hacen los ministros y ciertos jefes importantes del Congreso. Se hacen alrededor de las reformas tributarias, incluso de las leyes de presupuesto anual. Alguien actúa para poner un artículo que protege o genera un beneficio de interés particular... Los negocios medianos se realizan en los cócteles de las casas de los Ministros, de los empresarios".⁹

Veamos estos y otros riesgos en un poco más de detalle, en el trámite de las leyes 788 de 2002 y 863 de 2003.

a. Falta de transparencia

s **Falta de valoración de los beneficios y perjuicios generados por el proyecto de ley para la sociedad**

Uno de los principales aspectos en el que se encuentra una insuficiente valoración de los perjuicios que generarían las reformas fue en el tema de exenciones. El gobierno propuso que algunos sectores claves estuvieran exentos para, de esta manera, dinamizar la economía nacional. Sin embargo, las exenciones constituyen un alto valor que se está dejando de percibir de parte de sectores con capacidad de pago y su justificación es genérica en términos del empleo y el dinamismo de la economía, pero su estudio no trae consigo una valoración aproximada de los beneficios que esa exención debería traer para la sociedad y, en ese marco, es imposible establecer unos indicadores que le permitan al país evaluar si los beneficios otorgados efectivamente retribuyeron o no a la sociedad como un todo. Esto hace que las decisiones, que en general tienen detrás importante cabildeo, se estén tomando sobre supuestos, pero sin suficiente justificación y transparencia de cara al país. El senador Rafael Amador analizó así el tema: "...queremos proponer de una vez por todas acabar con los tratamientos y privilegios que existen en nuestro sistema tributario que contradicen la claridad, la transparencia y la neutralidad, aquí no nos digamos mentiras todos los sectores poderosos consiguen unos tratamientos especiales a través de estos instrumentos, a través del lobby o en ocasiones los gobiernos establecen políticas de desarrollo para sectores pero nunca se examina qué ha pasado con esos privilegios que se les han dado que se supone

8 Entrevista

9 Entrevista

Las exenciones constituyen un alto valor que se está dejando de percibir de parte de sectores con capacidad de pago y su justificación es genérica en términos del empleo y el dinamismo de la economía, pero su estudio no trae consigo una valoración aproximada de los beneficios que esa exención debería traer para la sociedad.

que es para aumentar su producción, el empleo y permanecen esos privilegios...la primera exigencia que le vamos hacer al gobierno es que nos diga a quién hemos estado privilegiando... que se nos diga a los colombianos cuál es el costo fiscal de los privilegios de unas empresas y de unos sectores que estamos pagando las personas de ingresos altos o medios producidos por un salario"¹⁰.

Lo anterior le quita solidez a decisiones que parecerían estar justificadas desde una perspectiva productiva y de desarrollo económico, ya que los actores no tienen claro el efecto neto que las mismas tienen para la sociedad: *"En el tema de renta, el argumento del Presidente era que no se deberían eliminar las exenciones de renta a las empresas, porque eso era un incentivo para la generación de empleo, argumento con el que yo no estaba de acuerdo, porque pienso que eso lo que genera es un hueco fiscal; habría que analizar las cifras y lo sucedido hasta ahora, a ver si realmente las empresas generaron empleo gracias a las exenciones, creo que no."*¹¹

Otro aspecto que señala una insuficiente valoración de implicaciones de las decisiones tomadas es el hecho de que, con frecuencia, tales decisiones se toman a última hora y sin suficiente revisión sobre el detalle de su contenido. En palabras de un entrevistado: *"Las redacciones sobre el tiempo abren espacios por falta de precisión y claridad, que después es necesario corregir. Las reformas son como un queso gruyere"*.¹²

En el caso de la reforma tributaria de 2003 se puede ver un ejemplo claro del efecto perverso que puede traer la falta de precisión de los textos: *"Hay una diferencia de fondo entre los artículos 34 y 116 de la reforma. Mientras que en el 34 se especifican uno a uno los bienes y servicios que van a ser gravados con el IVA de 7%, en el artículo 116 se habla en términos generales de todos los bienes exentos y excluidos, sin que en ninguna parte se haga alusión a qué se está gravando exactamente. Por esto, la Corte afirma que se gravó de manera indiscriminada lo*

10 Acta Comisión 01 del 08 de octubre 2002 Cámara. Intervención del Representante Rafael Amador Campos

11 Entrevista

12 Entrevista

“La primera exigencia que le vamos hacer al gobierno es que nos diga a quién hemos estado privilegiando... y cuál es el costo fiscal de los privilegios de unas empresas y de unos sectores que estamos pagando las personas de ingresos altos o medios producidos por un salario.”

que estaba sin gravar, lo cual no es aceptable pues, a juicio de la Corte, cuando el Congreso establece un tributo lo debe hacer después de un análisis sobre sus implicaciones. Según Cepeda, en el caso del artículo 116 no hubo deliberación, sino que fue aprobado el último día por petición del ministro de Hacienda como alternativa para financiar el gasto militar¹³.

La Corte Constitucional también se pronunció sobre la falta de equidad de la reforma tributaria aprobada la cual, en su criterio, tampoco fue suficientemente sopesada: *"Otro factor que tuvo en cuenta la Corte para tumbar el artículo 116 de la reforma tributaria fue el de la justicia y la equidad. La Corte parte del hecho de que todos los ciudadanos están obligados a contribuir a financiar los gastos e inversiones del Estado. Bajo este principio, todo el que consume debe tributar. Sin embargo, cuando se miran los puntos de equidad y justicia, llega a la conclusión de que en un país en el que 60% de la población vive bajo la línea de pobreza, ésta obligación no se aplica, puesto que los pobres que sólo disponen de lo mínimo para subsistir no están en capacidad de elegir y, por tanto, su consumo no puede ser gravado. A este respecto, la Corte afirma: "el hecho de que una persona en situación de penuria económica compre alguno de estos bienes y servicios, no significa que tenga la capacidad de contribuir a financiar los gastos del Estado, ya que no se puede equiparar capacidad adquisitiva de bienes y servicios indispensables para subsistir con capacidad adquisitiva". A esto se sumó el hecho de que, a juicio de la Corte, la red de protección social que existe en el país no es suficiente para atender a todos los pobres ni compensar por esta vía lo que pagarían por cuenta del IVA. De acuerdo con el magistrado Cepeda, los países que todo lo gravan cuentan con una red de solidaridad que funciona."*¹⁴

Lo anterior permite ver los graves riesgos que se derivan de tomar decisiones sin un análisis detallado de beneficios y perjuicios, en particular en leyes que afectan de manera general a la sociedad y que son claves para garantizar una adecuada redistribución del ingreso y un avance en el logro de la igualdad social. Si el Congreso y la sociedad como un todo no tienen elementos para valorar estos efectos, con muchos argumentos se pueden

“Cuando se miran los puntos de equidad y justicia, llega a la conclusión de que en un país en el que 60% de la población vive bajo la línea de pobreza, ésta obligación no se aplica, puesto que los pobres que sólo disponen de lo mínimo para subsistir no están en capacidad de elegir y, por tanto, su consumo no puede ser gravado.”

13 Revista Dinero. El fallo de la Corte. EDICIÓN 190 DEL 17 DE SEPTIEMBRE DE 2003

14 Ibid.

mimetizar influencias indebidas que terminan induciendo decisiones en contravía con los propósitos que debería perseguir la ley.

b. Vacíos y/o transgresiones a la Ley Quinta de 1992

s *Falta de claridad en los procedimientos se puede aprovechar para dilatar las discusiones de contenido*

Uno de los riesgos a los cuales está sometido el proceso legislativo, y detrás del cual se pueden ocultar incidencias indebidas interesadas en que la ley no sea aprobada, es el de dilatar debates o decisiones, porque el Congreso se enreda en cuestiones de procedimiento, perdiendo tiempo valioso para abordar oportunamente y con suficiente profundidad los temas de fondo. Esta situación se pudo ver claramente en el trámite del primer debate al proyecto de la ley 788 donde, al presentarse cinco ponencias¹⁵, se dedicó mucho tiempo de las sesiones a la definición de las reglas de juego para el trámite de la discusión de las mismas, demostrando así no solo la falta de atención a lo dispuesto por el reglamento¹⁶, sino la poca funcionalidad en el procedimiento, lo que dilata las discusiones y pone en riesgo la aprobación de las iniciativas legislativas. Esta dificultad llegó incluso a registrarse en el cubrimiento de los medios de comunicación: *"No hay acuerdo sobre cual de las cinco ponencias se debe estudiar, según el reglamento del Congreso la discusión se debe realizar con base en la primera ponencia radicada por los liberales. El representante Oscar Darío Pérez sostuvo que debe primar la ponencia mayoritaria, que cuenta con el aval del gobierno, ésta ponencia difiere en puntos sustanciales frente a la ponencia liberal"*¹⁷.

Las actas del debate en el Congreso muestran como se concreta esta debilidad en el proceso, desgastando el ejercicio legislativo que pierde

En el trámite del primer debate al proyecto de la ley 788, al presentarse cinco ponencias, se dedicó mucho tiempo de las sesiones a la definición de las reglas de juego para el trámite de la discusión de las mismas.

15 Las cinco ponencias presentadas fueron (i) la mayoritaria firmada por 25 congresistas, (ii) la del partido liberal firmada por los senadores Camilo Sánchez, Aurelio Irigorri y Jaime Dussan, (iii) la presentada por el senador Rafael Amador, (iv) la de los Representante Wilson Borja y Herminul Sinisterra y (v) la presentada por el Senador Efraín Cepeda.

16 Si bien el artículo 171 de la Ley Quinta de 1992 consagra que la ponencia que se toma como base debe ser la radicada en primer lugar, para el estudio y el debate del proyecto se tuvo en cuenta la ponencia mayoritaria.

17 Impuestos: sin empezar se enreda el debate- El Tiempo 27 de noviembre de 2002

tiempo valioso que debería estar dedicado a debates de fondo: *"Quiero que quede claro, el primer día aceptamos los liberales, que permitíamos que se tuviera la mayoritaria como principal, pero que se hiciera un artículo donde existiera diferencia, sería la sustitutiva y de esa manera fue que arreglamos..."*¹⁸. *"Entonces pongamos unas reglas de procedimiento bien claras en este momento, Senador Camilo Sánchez hay cuatro ponencias diferentes, entonces hay una ponencia que acordamos todos desde que se arrancó la discusión era trabajar sobre la mayoritaria y hay otras cuatro ponencias; entonces cuál de las cuatro ponencias adicionales va a ser prioritaria para proposiciones sustitutivas."*¹⁹ *La primera que se radicó dice el reglamento fue la nuestra, por eso dijimos que cada vez que surgiera alguna duda se pondría en consideración la nuestra para que siempre tuviéramos el derecho de poner en consideración."*²⁰ *"A ver yo creo que nos tenemos que poner todos de acuerdo en el procedimiento, porque si no mire, sobre un solo artículo llevamos más de una hora."*²¹

c. Falta de claridad en la figura del conflicto de intereses

s **Personas impedidas votan impedimentos de los demás**

Las dificultades generadas por la falta de claridad en el manejo de la figura del conflicto de intereses se agravan de manera particular en la discusión de una reforma tributaria, dada la vinculación de los parlamentarios a múltiples actividades económicas. Al no existir reglas del juego precisas que fortalezcan la seguridad jurídica, aparecen situaciones como las registradas en la reforma del año 2002, donde se configura la figura del "carrusel", en la cual los parlamentarios con impedimentos propios votan sobre los impedimentos de los demás. Un ejemplo que vale la pena considerar se puede ver en el caso del impedimento expresado por el Senador Victor Renán Barco, si tomamos como cierta la afirmación de que *"80% de los congresistas de este país son dueños de haciendas, de minifundios, de latifundios y de altos hatos de ganadería"*²².

18 Acta de Comisión 07 del 05 de diciembre de 2002 Intervención del Senador Camilo Sánchez.

19 Ibid. Intervención del Senador Gabriel Zapata

20 Ibid. Intervención del Senador Camilo Sánchez

21 Ibid. Intervención del Senador Gabriel Zapata

22 Acta de comisión 03 del 27 de noviembre de 2002. Cámara. Intervención del Senador Juan Manuel López Cabrales.

Al no existir reglas del juego precisas que fortalezcan la seguridad jurídica, aparecen situaciones como las registradas en la reforma del año 2002, donde se configura la figura del "carrusel", en la cual los parlamentarios con impedimentos propios votan sobre los impedimentos de los demás.

Al sustentar su impedimento el Senador Barco señala: "*Señores Senadores y Representantes, en materia de impedimentos el reglamento habla de afectación, afectación de acuerdo con el diccionario de la Real Academia es que lo perjudique a uno, pero resulta que el Consejo de Estado ha dicho en reiteradas sentencias que lo puede afectar a favor o en contra, así interpretó el Consejo de Estado y yo tengo registrado en los libros del Congreso que derivo los ingresos de la ganadería; en consecuencia tengo que declararme forzosamente impedido porque me favorece o me perjudica cualquier norma. Eso no es como los que reciben plata de Bavaria o de los grandes grupos que no son productores yo a la postre si sería productor, de suerte que les ruego que me acepten ese impedimento en lo que tiene que ver con ganadería*".²³

Sin embargo, su situación queda expuesta a la posibilidad de que sobre su caso decidan quienes, a su vez, están inmersos en la misma situación²⁴. La petición anterior no fue acogida.

El impedimento manifestado por el Senador Barco por tener intereses en el tema ganadero no fue aceptado y, en la votación para aceptar o rechazar el impedimento, ningún parlamentario se abstuvo de decidir sobre el mismo, aún cuando, en palabras de los mismos congresistas, muchos de ellos son propietarios de ganado. Vemos claramente como, en este caso, personas con impedimentos terminaron decidiendo sobre los impedimentos de los demás.

s **No aceptación de impedimentos para mantener el quórum**

Desde otra perspectiva, la falta de claridad en la reglamentación y jurisprudencia sobre el conflicto de intereses hacen que con frecuencia, en leyes como las tributarias, muchos parlamentarios prefieran declararse impedidos por temor a una demanda de pérdida de investidura. Esto afecta el quórum decisorio y aunque existen los procedimientos previstos para que esta situación se subsane convocando a los suplentes de los parlamentarios

23 Acta de comisión 03 del 27 de noviembre de 2002. Cámara. Intervención del Senador Victor Renán Barco.

24 Acta de comisión 03 del 27 de noviembre de 2002. Cámara. Intervención del Representante Gustavo Petro.

“Yo tengo registrado en los libros del Congreso que derivo los ingresos de la ganadería; en consecuencia tengo que declararme forzosamente impedido porque me favorece o me perjudica cualquier norma.”

impedidos que no se encuentren en la misma situación, suele optarse por no aceptar los impedimentos en aras de garantizar el trámite expedito de las leyes. Esta práctica pone en riesgo la independencia de las decisiones tomadas, como lo muestra el siguiente testimonio:

"Los conflictos de interés son generalizados y se presentan en casi todas las leyes, lo que produce trancones legislativos. Yo considero que debe modificarse la legislación referente a los conflictos de interés, para que el proceso sea más efectivo, porque por ejemplo en la ley 788 se presentó un promedio de 40 a 60 declaraciones de impedimento y todas tocó negarlas, porque los congresistas se declaraban impedidos por todo, previniendo la pérdida de investidura, y segundo, si no se hubieran negado los impedimentos a los congresistas, no habría existido quórum para decidir"²⁵.

d. Prácticas Indebidas de cultura política

s Manipulación del quórum decisorio vía impedimentos injustificados, inasistencia a las sesiones o abandono del recinto.

Esta práctica, típica de las costumbres políticas tradicionales del Congreso, suele ser usada para negociar con el Ejecutivo contraprestaciones a cambio de las decisiones tomadas, lo que mina la legitimidad de las decisiones ya que los congresistas dejan de actuar como defensores de los intereses generales de la sociedad, para buscar beneficios o prebendas de tipo personal o político. En el caso de la reforma de 2003 encontramos como los entrevistados señalan que: *"sí hubo presiones del Congreso, en la Comisión IV de Senado, los congresistas de esa Comisión se retiraron de la sesión para ver que les ofrecía el Gobierno. Ellos hablaron con el Presidente y después de eso vinieron y votaron la Reforma Tributaria en el primer debate. Yo propuse, y eso está en el Acta, que le bajaran el sueldo a quienes se retiraron de la sesión, pues eso es un mecanismo politiquero y barato para frenar la aprobación"²⁶.*

"En la Comisión IV constituyeron la mayoría liderada por Álvaro García, él mantuvo el poder y la cohesión de la Comisión, en la Comisión III de Senado y Cámara había mayoría y en la Comisión IV de Cámara, pero en la Comisión IV de Senado la

25 Entrevista

26 Entrevista

“En la ley 788 se presentó un promedio de 40 a 60 declaraciones de impedimento y todas tocó negarlas, porque los congresistas se declaraban impedidos por todo, previniendo la pérdida de investidura, y segundo, si no se hubieran negado los impedimentos a los congresistas, no habría existido quórum para decidir.”

mayoría estaba en contra, ellos fueron a hablar con el Presidente y después de incluir las temporalidades en el proyecto vinieron y votaron favorablemente".²⁷ Incluso, hay posiciones diversas sobre si estos comportamientos están asociados a manejos y negociaciones burocráticas tal como lo señalaron los medios de comunicación: "En el recinto varios congresistas de comisiones diferentes a las económicas se preguntaban: "Que les daría el Gobierno a los de la línea dura para que estén quietos y dispuestos a votar la reforma tributaria? ¿Si ven a Álvaro García, todo juicioso?". El comentario alcanzo a llegar al oído de uno de los rebeldes, quien respondió: "No, con el estilo del Presidente nadie se atrevió a mencionarle el tema de la burocracia". Uno de los contertulios recordó que hace cerca de dos meses, una hermana de García había sido nombrada cónsul en Francfort, Alemania"²⁸.

Presión para adopción de posiciones a cambio de financiación de campañas políticas

El tema de la financiación de campañas políticas es un importante factor de riesgo por su relación con las decisiones que adoptan los congresistas en las reformas tributarias y la transparencia de las mismas. Los entrevistados señalan como "*la influencia se da por medio de la financiación de las campañas políticas, los que no nos financian nos vemos apabullados por las mayorías...con las reformas tributarias...es difícil la transparencia si la legislación está permeada por la financiación, por eso pienso, aunque otros senadores no estén de acuerdo, que la financiación política debe ser estatal*"²⁹.

La falta de una definición normativa que establezca un vínculo entre la financiación de campañas y los conflictos de intereses, así como la ausencia de reglas del juego para el ejercicio del cabildeo, hacen que los intereses particulares puedan ampararse en el lobby para presionar la adopción de posiciones por parte de quienes han recibido aportes para la campaña electoral. Al respecto se puede ver como ejemplo lo planteado por varios de los entrevistados en relación con la introducción de medidas tributarias frente

El tema de la financiación de campañas políticas es un importante factor de riesgo por su relación con las decisiones que adoptan los congresistas en las reformas tributarias y la transparencia de las mismas.

27 Entrevista

28 Angustiosa jornada para salvar el proyecto, El Tiempo 5 de diciembre de 2003.

29 Entrevista

a los juegos de suerte y azar: *"Los chanceros mueven mucha plata en el Congreso, por eso la Reforma Tributaria se aprobó no como quería el gobierno en ese tema"*³⁰.

*"El sector privado tiene que ver con los lobbystas de las principales empresas, pero además hubo influencia del sector avícola, también de los chanceros que tenían problemas con la Reforma Tributaria de 2002, pero ellos contribuyen con plata a las campañas de los congresistas... En ese mismo año, luego de muchos intentos pasó un proyecto que beneficiaba a ese sector. El decir de la gente es que contribuyeron con plata para las campañas... La aprobación de la ley está rodeada de sospecha y suspicacia, no se pudo gravar como se quería el chance ni la cerveza."*³¹

*"Ese es un gremio muy complicado (juegos de suerte y azar) que se mete en la política, por ahí creo que puede haber focos de corrupción, cuando se les empezaron a poner impuestos hubo manifestaciones de toda clase, porque ese gremio le pone mucha plata a las campañas más que las grandes empresas y además se están metiendo en los gobiernos municipales."*³²

Y por supuesto el caso del chance es solo un ejemplo. De manera general los entrevistados señalan como se presenta con frecuencia este tipo de incidencia indebida de los grupos de interés vía la financiación de campañas: *"una vez presentado el proyecto, los primeros que caen son los presidentes de Confederaciones y Federaciones, se mueve mucha plata financiando las campañas políticas"*³³

*"Conocemos parlamentarios que sí han negociado y que defienden los grupos económicos, porque les dieron aportes para su campaña política, y conocemos varia gente acá, que vienen a hacer lobby todo el día en el Congreso de la República para comprar conciencias y para que paguen los favores que les hicieron en las campañas políticas"*³⁴.

30 Entrevista

31 Entrevista

32 Entrevista

33 Entrevista

34 Acta de Comisión 06 del 04 de diciembre de 2002 Cámara. Intervención del Representante William Ortega Rojas.

“La aprobación de la ley está rodeada de sospecha y suspicacia. No se pudo gravar como se quería el chance ni la cerveza.”

e. Debilidades técnicas de los congresistas y sus unidades de trabajo

En las reformas tributarias, como ocurre con frecuencia en temas técnicos especializados, el Congreso enfrenta dificultades derivadas de su insuficiente conocimiento de los temas, sobre todo, por no contar con instancias propias y técnicas de consulta frente a temas complejos, para analizar sus implicaciones y preparar los argumentos con suficiente solidez, de una manera independiente de la información aportada por el gobierno o los interesados del sector privado.

La incidencia directa en los análisis preparados por o para los Congresistas se reseñan en testimonios como el siguiente: *"Los grupos grandes e incluso el mismo gobierno le mandan asesores para que lo ayuden a uno en las ponencias o en ciertos temas... les tuercen el criterio a los congresistas. Por ejemplo, en la Reforma Tributaria los ex asesores de la DIAN, asesores tributarios, prestan sus servicios generosamente. Los congresistas que no saben del tema aceptan que los asesores les redacten las ponencias. Ahí debe haber temas que benefician al grupo que ofreció el asesor. Por eso las asesorías deben ser buscadas por los propios congresistas, porque no hay ley donde no haya grupos interesados en actuar y defender sus intereses"*³⁵.

El poder de la información es algo que, sin duda, pone en desventaja al parlamento frente a los privados e incluso frente al mismo gobierno, lo que también fue reseñado por los expertos en el proceso legislativo: *"en la reforma tributaria de 2003 la injerencia del Ministro de Hacienda y de los técnicos fue notoria porque ellos tienen los datos y eso es un arsenal; el argumento de los números es muy sólido, existe asimetría entre la capacidad del Congreso y la del Gobierno. Los sectores privados se hacen sentir a través de documentos, todos se aparecen con un arrume de papeles, la ANDI es la que tiene buenos tributaristas, son bien estudiados"*³⁶. Cabe entonces insistir en la importancia de fortalecer al Congreso en su capacidad de análisis técnico independiente.

“En la Reforma Tributaria los ex asesores de la DIAN, asesores tributarios, prestan sus servicios generosamente. Los congresistas que no saben del tema aceptan que los asesores les redacten las ponencias. Ahí debe haber temas que benefician al grupo que ofreció el asesor.”

35 Entrevista

36 Entrevista

f. Ejercicio desorganizado del cabildeo

s **Grupos de interés pueden ejercer presión sobre los congresistas o el ejecutivo, o incidir directamente en la redacción del proyecto**

Tal vez el riesgo que favorece, por excelencia, la incidencia indebida de intereses particulares en una reforma tributaria es el del ejercicio desorganizado del cabildeo. Al no existir reglas para el mismo y no darse un análisis suficiente de las implicaciones, para la sociedad como un todo, de las decisiones tomadas, hay allí un inmenso espacio donde grupos de interés pueden ejercer presión sobre los congresistas o el ejecutivo para que sus intereses particulares se vean reflejados en el texto, obteniendo beneficios indebidos amparados en la legalidad y en la legitimidad del cabildeo.

La dificultad es que, ante la falta de reglamento al respecto, no es fácil establecer cuales de estos esfuerzos de influencia tienen o no el carácter de indebidos ya que, como señalan los entrevistados, *"la influencia de los grupos de interés y los demás actores que actúan frente a sus legítimos intereses es algo usual. Hay diferentes maneras en que ésta influencia se puede presentar. Por ejemplo, en la pasada reforma tributaria, recibí cerca de 150 documentos de sectores que tenían intereses en la ley como Fasecolda, Asociaciones de pequeños industriales, Gerentes de Institutos descentralizados, la Andi, Fenalco, Universidades, Asociaciones de profesores, etc."*³⁷ Este panorama tendría que señalarse como favorable por el espacio que se genera a los distintos sectores para plantear sus puntos de vista. Sin embargo, al no estar acotadas las reglas del juego para el cabildeo, el mismo entrevistado señala como *"además existen otras formas, lo invitan a uno a desayunos, foros, conferencias, se comunican directamente para expresar su visión, su pensamiento, acuden a todo aquello que les permita dar a conocer su opinión."*³⁸ Estos espacios informales, imposibles de observar por la sociedad y cuya conveniencia o inconveniencia no ha sido dilucidada por las normas, pueden ser aprovechados, en ocasiones, para inducir decisiones que benefician los intereses particulares de quienes los utilizan.

Estos espacios informales, imposibles de observar por la sociedad y cuya conveniencia o inconveniencia no ha sido dilucidada por las normas, pueden ser aprovechados, en ocasiones, para inducir decisiones que benefician los intereses particulares de quienes los utilizan.

37 Entrevista

38 Entrevista

Un campo donde se ven claramente los esfuerzos por influenciar las decisiones del ejecutivo y del legislativo es en el tema de las exenciones donde se beneficia a sectores particulares. Es un tema tan fuerte en el debate que se encuentra sistemáticamente reflejado por los entrevistados, por los medios de comunicación y por las propias actas de las sesiones en el Congreso. Los entrevistados muestran como *"Lobby siempre ha habido en las reformas tributarias y se expresa en que se han venido aumentando las exenciones a ciertos sectores, porque el gobierno tiene esa tesis para estimular sectores y con esto el empleo, entonces las reformas tributarias del gobierno Uribe, a diferencia de los gobiernos anteriores, son incrementistas con más deducciones, y eso tiene costos. En la práctica son 10 ó 12 privilegios tributarios los que se han impuesto por iniciativa del gobierno"*³⁹. Señalan también como las presiones para obtener estos beneficios se presentaron desde múltiples sectores en las dos reformas tributarias de la administración Uribe: *"Los que más hicieron lobby fueron el sector de licores frente al IVA y sectores como turismo, forestales, pozos petroleros, en cuanto a exenciones de renta."*⁴⁰

“Los que más hicieron lobby fueron el sector de licores frente al IVA y sectores como turismo, forestales, pozos petroleros, en cuanto a exenciones de renta.”

Este tipo de intervención para crear o mantener exenciones, sustentada siempre en los beneficios para la economía, no permite en muchos casos generar credibilidad porque no está acompañada de una evaluación objetiva de estos beneficios, que pueda ser verificada. Esto genera cuestionamientos como el siguiente: *"En el caso de las exenciones, por ejemplo, la deducción por inversiones de capital y otras, es el Presidente Uribe el que beneficia a alguien, en el caso de los hoteles, lo que mueve el negocio es que exista un turista, pero a él no le importa si el hotel paga o no impuestos, el ritmo del negocio no se beneficia de eso, es claro que esa exención es un regalo a los propietarios de los hoteleros del país, porque si el hotel da pérdidas el impuesto de renta es sobre la utilidad del propietario, el impuesto se cobra sobre la pérdida no sobre la utilidad. El pequeño hotelero puede que se beneficie; sin embargo, este pequeño propietario no tiene para pagar renta. Los que se benefician son los dueños de cadenas como el Decamerón y de grandes cadenas internacionales, porque si pinta unas puertas no paga impuesto de renta por 30 años."*⁴¹

39 Entrevista

40 Entrevista

41 Entrevista

Este mismo tipo de inquietudes se puede verificar en el debate público a través de los medios de comunicación: *"Los beneficios, las deducciones y las exenciones le representan al fisco 4,7 billones de pesos al año. Según el Ministerio de Hacienda, muchas se justifican, como las que se le otorgan a los hospitales públicos, universidades y entidades sin ánimo de lucro. Otras son necesarias para incentivar al sector productivo a invertir y generar empleo. Aunque el Gobierno dio un paso para acabar con los privilegios en la reforma aprobada el año pasado (Ley 788), porque aceleró el desmonte de algunas deducciones y beneficios, creó otras 10 exenciones, como la concedida a la construcción y renovación de hoteles durante 30 años. Pero muchos dudan de que el tema prospere por los 'callos' que toca. Petro dice que los propios congresistas son los principales opositores porque están defendiendo intereses privados. En eso coincidió la Misión del Ingreso Público, que al analizar el sistema tributario concluyó que recomendar eliminar las exenciones implica ir en contra de los que las instituyeron "cada uno de los cuales tiene dolientes en el Congreso". Algunas exenciones que deberían eliminarse según los congresistas consultados: terrenos improductivos, sistema financiero, comercio, construcción, ganadería y acciones⁴². Así mismo reseñaba este medio de comunicación: "El representante liberal uribista Cesar Negret dijo que se dará la batalla para que el Gobierno elimine las exenciones que no valen 4,7 billones como dice el Gobierno sino 50 billones"⁴³.*

Y por supuesto, la suspicacia generada es tal, que los debates se repiten en el propio seno de las sesiones del Congreso: *"Será que por ahí algunos grandes del billete en Colombia van a meter algunos negocios? porque hay exenciones para nuevos proyectos económicos que sí quisiera saber a quiénes y estoy hablando de que me digan personas específicas, nombres específicos, para qué personas son los beneficios de estas exenciones para nuevos proyectos económicos?, por ejemplo, a quién va a beneficiar el hecho de que explote las nuevas plantaciones de árboles maderables e inversionistas en aserríos?, pienso que por ahí hay algunos nombres de potentados económicos que van a ir tras estos negocios y obviamente no van a pagar un solo peso de impuestos. Y por ejemplo, esta otra, arrendamiento financiero con opción de compra de vivienda eso es sencillamente para los potentados"*

“Hay algunos nombres de potentados económicos que van a ir tras estos negocios y obviamente no van a pagar un solo peso de impuestos.”

42 Insisten en tocar exenciones, El Tiempo, 17 de noviembre de 2003.

43 Congreso, con su propia receta. El Tiempo, 19 de noviembre de 2003.

dos económicos bancarios y financieros que son los amigos no sé de quién pero que ellos sí van a estar exentos de impuestos durante 10 años; esas son las reformas tributarias de este gobierno, para ellos sí son las exenciones pero para los colombianos que van a comprar la leche, el pan en la tienda, en el supermercado para ellos sí hay que meterle la mano en el bolsillo que son los que tienen que pagar el impuesto."⁴⁴

“Ustedes encuentran razón para no gravar unas actividades que las llevan a cabo personas que tienen capital de sobra y no nos ocupamos de la misma manera para gravar la carne y todos estos productos a los cuales hoy tranquilamente nos hemos prestado para fijarles unos impuestos nuevos, eso no es sano.”

*"La verdad es que al escuchar ese estudio jurídico que han hecho sobre este punto (impuesto a los juegos de suerte y azar) queda uno aterrado. Ojalá sobre todos los temas que hemos tratado en esta reforma tributaria se hubieran ocupado de la misma manera pero no es así, esto huele a feo, Presidente, la verdad es que esto sí le produce a uno inquietud, molestia, desagrado, desinterés porque la verdad que no se juega limpio. Como ustedes encuentran razón para dizque no gravar unas actividades que de verdad las llevan a cabo personas que tienen capital de sobra y no nos ocupamos de la misma manera para gravar la carne y todos estos productos a los cuales hoy tranquilamente nos hemos prestado para fijarles unos impuestos nuevos, eso no es sano"*⁴⁵.

Para eliminar estas suspicacias es fundamental que la sociedad pueda asegurarse de que se están sustentando adecuadamente las decisiones. Y frente a las exenciones, la única manera de hacerlo es valorar claramente el beneficio que esa exención generará -número de empleos nuevos, crecimiento en la contribución del sector al PIB, disminución en el contrabando u otros indicadores objetivos- para que a futuro se pueda discutir sobre datos ciertos la pertinencia de la decisión tomada o la necesidad de revisarla. Esto es importante porque las presiones se dan no solo para introducir nuevas exenciones sino para defender las existentes, como se puede ver en los siguientes testimonios: *"Ya yo observé como el señor coordinador de ponentes no permitió la discusión sobre el impuesto a la tierra, ya lo vi, lo quitó, tenía que ser discutido y usted no lo discutió, ese es el artículo que quitaría el lobby del señor Visbal, con esa actitud de no permitir que se discuta por lo menos el artículo que crea*

44 Acta Comisión 01 del 08 de octubre 2002 Cámara. Intervención del Senador Luis Enrique Salas Moisés.

45 Acta de Comisión 08 10 diciembre 2002 Cámara Intervención del Representante Fernando Tamayo Tamayo.

el impuesto predial sobre predios improductivos usted le hace un favor a Visbal,"⁴⁶
"Sobre la ganadería, en la Cámara la influencia de Visbal fue absoluta, el en Senado fuimos más prudentes... En el sector avícola hubo intervención, lobby de parte de una Senadora preparada e inteligente."⁴⁷

Queda claro que decisiones en materia tan sensible como la tributaria, donde el lobby es factor determinante para crear o mantener exenciones, necesita información, indicadores y maneras de monitorear la pertinencia de las mismas para el interés general. De lo contrario, cualquier argumento puede encubrir un favorecimiento indebido a intereses particulares.

s ***Presión de los lobbystas a los parlamentarios durante los debates y votaciones***

Durante los debates de la reforma se puede ver como se presentó presión por parte de lobbystas que pretendían incidir en las decisiones de los congresistas: *"El presidente de la Comisión Tercera de la Cámara, Cesar Mejía, se vio obligado el jueves a sacar del Salón Elíptico, donde se discute el proyecto, a más de 30 asesores y presidentes de gremios"⁴⁸.*

"Lamentablemente en todas las discusiones sobre el tema tributario es lógico que se susciten toda serie de controversias, de personas que vienen aquí a representar sectores, eso es comprensible y creo que estamos inundados todos los ponentes de documentos, de textos, de estudios, de tributaristas, de personas que vienen y nos dicen que nos van a hacer todo eso, pero señor Presidente creo que no estamos siendo productivos, y es imposible así poder analizar sanamente, juiciosamente el alcance de un proyecto de ley como es el de la reforma tributaria, no quiero que se impida el acceso de nadie aquí pero sí les voy a pedir al menos por una sola vez que organicemos esto, les voy a decir una cosa, me he demorado más o menos 40 minutos para llegar de la puerta aquí"⁴⁹.

46 Acta de Comisión 07 del 05 de diciembre de 2002 Cámara Intervención del Representante Gustavo Petro.

47 Entrevista

48 Los opositores de la reforma- El Tiempo 8 de diciembre de 2002.

49 Acta de Comisión 04 del 28 de noviembre de 2002 Cámara. Intervención del Representante Oscar Darío Pérez.

Es fundamental que la sociedad pueda asegurarse de que se están sustentando adecuadamente las decisiones. Y frente a las exenciones, la única manera de hacerlo es valorar claramente el beneficio que esa exención generará.

"Nosotros los parlamentarios de las Comisiones Económicas no podremos continuar el estudio enjundioso, serio y responsable; porque aquí en el recinto están persuadiendo a cada uno de los parlamentarios los amigos que se llaman lobbystas. Por favor que aquí se respete esta votación sagrada del Congreso de la República y porque incluso hasta las propias sillas de los parlamentarios son ocupadas por las personas que vienen con intereses particulares o privados. Señor Presidente que ojalá podamos sesionar los Congresistas solos, los de las Comisiones Económicas porque este número que esta aquí no es el de las Comisiones Económicas"⁵⁰.

s Reuniones por fuera del Congreso generan arreglos predefinidos sobre los que no se rinden cuentas

La falta de reglas del juego que determinen cómo se debe ejercer el cabildeo hace que, con frecuencia, buena parte de las discusiones y decisiones sobre los temas de fondo de las leyes se den en espacios diferentes a las comisiones y plenarias de Cámara y Senado, lo cual es grave porque de esas discusiones no queda registro, no hay actas y, por lo tanto, no hay responsabilidad política sobre las posiciones asumidas y los acuerdos alcanzados en las mismas.

"El concepto de la transparencia en el proceso de formación de las leyes es complejo. En cuanto a la ley, estas no se hacen en la plenaria ni en el debate, porque por ejemplo la reforma tributaria que se presentó el 10 de agosto y se aprobó el 8 de diciembre, solo tuvo cuatro debates, dos debates en las comisiones conjuntas y uno en plenaria de Senado y el otro en plenaria de la Cámara. Todo el articulado tiene 30 reuniones en el Ministerio, en restaurantes, son como 130 horas de trabajo en las cuales no están los periodistas y no hay actas. Por eso, lo que llega a plenaria es un acuerdo, una transacción, la redacción de un artículo, por eso se vota a pupitrazo, se llega a Plenaria después de negociar"⁵¹.

"Diez y ocho parlamentarios de las comisiones cuartas de Cámara y Senado no asistieron al debate conjunto y anunciaron que estaban trabajando en una pro-

50 Acta de Comisión 07 del 05 de diciembre de 2002 Cámara. Representante Jorge Ubéimar Delgado Blandón.

51 Entrevista

“Todo el articulado tiene 30 reuniones en el Ministerio, en restaurantes. Son como 130 horas de trabajo en las cuales no están los periodistas y no hay actas. Por eso, lo que llega a plenaria es un acuerdo, una transacción. Por eso se vota a pupitrazo, se llega a Plenaria después de negociar.”

*puesta independiente. Lo que se conoció más tarde es que, en un almuerzo con el ministro de Hacienda, Alberto Carrasquilla, propusieron algo más radical: aplazar la aprobación de la reforma tributaria para febrero o marzo del año entrante*⁵².

*"El gobierno incluirá los artículos tumbados por la corte constitucional en el proyecto tributario. Ayer en la tarde comenzó la discusión de la reforma en las comisiones económicas tras la decisión de un grupo de senadores 'rebeldes' de la Comisión Cuarta, de asistir al debate. El grupo de congresistas se reunió en la mañana con el Ministro del Interior y justicia, Sabas Pretelt, en el Club de Banqueros con el fin de buscar los primeros acercamientos. Al medio día se reunieron con el presidente Uribe para exponerle sus puntos de vista*⁵³.

Estos espacios, en los que se dan discusiones privadas, sobre las cuales no hay registro ni se rinden cuentas, puede favorecer negociaciones no transparentes, clientelistas o amiguistas, para inducir una posición determinada. Por esto es fundamental que las reglas del juego se establezcan para que la sociedad acuerde los mecanismos para ejercer el cabildeo de una forma transparente y de cara al país, y sancione las conductas y métodos que no considera legítimos para promover intereses particulares o colectivos.

s **Reflexión final**

El análisis de estos procesos legislativos permite ver la alta vulnerabilidad a la que está sometida una reforma tributaria de fundamental impacto para el país, por la falta de reglamentación del cabildeo y por la débil vinculación entre este, la financiación de campañas y los conflictos de intereses. Esta falta de claridad en las reglas del juego permite que todos los sectores potencialmente afectados por la reforma traten de incidir en las decisiones del Congreso, pero no es posible transparentar estos intentos de incidencia, para diferenciar aquellos legítimos, que van a traer beneficios efectivos a la economía y al país, de aquellos que solamente buscan favorecer y enriquecer a sectores específicos.

52 Reforma, horas de incertidumbre, El Tiempo, 27 de noviembre de 2003.

53 Despega discusión de la reforma, El Tiempo 5 de diciembre de 2003.

Es fundamental que las reglas del juego se establezcan para que la sociedad acuerde los mecanismos para ejercer el cabildeo de una forma transparente y de cara al país, y sancione las conductas y métodos que no considera legítimos para promover intereses particulares o colectivos.

Todas las decisiones que favorecen de manera directa sectores particulares, a través de exenciones u otros beneficios, deberían tener como soporte una valoración clara de cómo esos sectores van a impactar positivamente a la sociedad.

Todas las leyes que se tramitan en el Congreso, pero en particular las reformas tributarias que están tan sujetas al cabildeo, deberían tener un análisis muy detallado de los beneficios y costos que tiene, para la sociedad como un todo, cada una de las decisiones que allí se toman, para ilustrar mejor el debate sobre las mismas y facilitar la comprensión, no solo de los congresistas, sino de la opinión pública. Es más, todas las decisiones que favorecen de manera directa sectores particulares, a través de exenciones u otros beneficios, deberían tener como soporte una valoración clara de cómo esos sectores van a impactar positivamente a la sociedad, de tal manera que los indicadores surgidos de esa valoración puedan ser monitoreados en el tiempo y servir de soporte para que el Congreso decida sobre el mantenimiento o la eliminación de estos beneficios.

Solamente así será posible fortalecer la confianza de los colombianos y colombianas sobre la forma como se tramitan las reformas tributarias en Colombia. Mientras esto no ocurra seguirá aplicando el comentario del Senador Victor Renán Barco: *"sigue siendo cierta la frase de Weismar, de que al que le gusten las salchichas no vaya a una fábrica para que no sepa cómo se hacen. En una reforma tributaria es mejor no saber cómo se hace el juego y el forcejeo de los intereses privados"*⁵⁴.

Otro elemento importante derivado del análisis de estos casos es la enorme responsabilidad que le cabe al ejecutivo en el manejo de riesgos de incidencia indebida en materia tributaria. Esto, al observar los altísimos niveles de evasión y de elusión los cuales, coinciden las fuentes, se solucionan más a través de ejercicios de control que de nuevas multas en la legislación.

*"La evasión proviene de los huecos que deja la ley, es cuestión de mejorar los sistemas de control de la DIAN con tecnología en general. Las reformas funcionan si la dirección de impuestos es honesta a toda prueba."*⁵⁵ *"El gobierno no tienen un*

54 Acta de Comisión 07 del 05 de diciembre de 2002 Cámara. En Gaceta del Congreso No. 372 de 2002. Intervención del Senador Víctor Renán Barco.

55 Entrevista

plan estratégico para combatir la evasión, no existe personal técnico para que lo ejecute...⁵⁶ "No es cuestión de normas sino de auditoría y de gestión de control."⁵⁷

"Esta es una sociedad con los patrones alterados, donde paga impuestos el que está en la nómina, de clase media, el que está regulado y que vive de contraticos; el alto, rico con economía particular o economía informal no paga. En Colombia hay 150.000 profesionales independientes que no pagan lo que deberían pagar."⁵⁸ "Si la evasión es de 30% en renta y en IVA ¿por qué no se controla esto? Desde hace muchos años se maneja la misma cifra... deberían concentrarse en los que evaden. Si se controlara la evasión no se necesitarían más reformas tributarias."⁵⁹

"Queremos exigirle al gobierno un esfuerzo sólido, fuerte en materia de productividad fiscal frente al tema de la evasión, elusión y el debido cobrar y queremos exigirselo no dentro de los parámetros que ha venido funcionando este criterio,... queremos solicitarle que ese esfuerzo sea de por lo menos \$1 billón de pesos."⁶⁰ Todo lo anterior es fundamental porque así como puede haber incidencia indebida en el trámite de una reforma tributaria, también puede haber mucha para que no se ejerza adecuadamente una función de control sobre la evasión y la elusión.

“Esta es una sociedad con los patrones alterados, donde paga impuestos el que está en la nómina, de clase media, el que está regulado y que vive de contraticos; el alto, rico con economía particular o economía informal no paga.”

56 Entrevista

57 Entrevista

58 Entrevista

59 Entrevista

60 Acta Comisión 01 del 08 de oct 2002 Cámara. Intervención del Representante Rafael Amador Campos.

3. TRÁMITE DE LOS PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO 05 DE 2000 Y 05 DE 2001

"Mediante los cuales se modifican y/o derogan los artículos 76 y 77 de la Constitución Política de Colombia."

s **Antecedentes y contexto**

La Constitución de 1991 elevó los servicios públicos a rango constitucional (art. 365). En este sentido son la finalidad misma del Estado, y éste debe asegurar su prestación eficiente en todo el territorio. Podrán ser prestados directamente por él mismo o indirectamente por particulares o por comunidades organizadas. Para asegurar la eficiencia en su prestación, el Estado se reserva la titularidad en la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.

Particularmente, estableció un régimen especial para el servicio público de televisión mediante la creación de un ente especial, autónomo, para la regulación, control y vigilancia del espectro electromagnético utilizado para su prestación. *"La motivación principal de la creación de este organismo estaba en la inconformidad frente a la excesiva intervención de los Gobiernos, en términos políticos, en el desempeño de los medios masivos de comunicación".*¹⁰ La misma norma faculta al legislador para que garantice el acceso al uso de la televisión en igualdad de oportunidades y en condiciones de libre competencia para asegurar el pluralismo informativo a quienes pretendan prestar servicios públicos de telecomunicaciones².

1 Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo 05 de 2000 Senado. En Gaceta del Congreso No. 426 de 2000.

2 Proyecto de Acto Legislativo 05 de 2000. Senado. Por medio del cual se derogan los artículos 76 y 77 de la Constitución Política. En Gaceta del Congreso No. 355 de 2000.

La Constitución de 1991 estableció un régimen especial para el servicio público de televisión mediante la creación de un ente especial, autónomo, para la regulación, control y vigilancia del espectro electromagnético.

Desde que fue promulgada la nueva Constitución, transcurrió casi un lustro antes de que por vía de ley se le diera cumplimiento a la creación del ente regulador que habría de reemplazar al Consejo Nacional de Televisión. La Comisión Nacional de Televisión, CNTV inició su operación en agosto de 1995.

“Es una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, y con la independencia funcional necesaria para el cumplimiento de las atribuciones que le asignan la Constitución, la ley y sus estatutos. No obstante su carácter de ente autónomo, la CNTV es un organismo que se integra de manera armónica a la estructura del Estado y que, en consecuencia, periódicamente le rinde cuentas al país a través del control político ejercido por el Congreso de la República, según lo dispone el Artículo 5, literal j, de la Ley 182 de 1995.”³

La dirección y ejecución de las funciones de la CNTV⁴ están a cargo de una Junta Directiva integrada por cinco miembros –llamados comisionados-, los cuales son elegidos o designados por un período de 2 años, reelegibles hasta por el mismo período: dos miembros son designados por el

3 Yances Germán. “Una televisión en Construcción”. Imprenta Nacional. 2003. p. 18.

4 Son funciones de la CNTV: (i) Ejercer en representación del Estado, la titularidad y reserva del servicio público de televisión, y controlar el uso del espectro electromagnético utilizado para la prestación de dicho servicio, con el fin de garantizar el pluralismo informativo, la competencia y la eficiencia. (ii) Trazar, ejecutar y desarrollar la política general del servicio público de televisión, de acuerdo con los planes y programas del Estado, y velar por el cumplimiento de sus fines y principios, mediante actividades de inspección, vigilancia, seguimiento y control. (iii) Clasificar y regular las distintas modalidades del servicio, teniendo en cuenta las condiciones de operación y explotación establecidas, las condiciones técnicas en lo referente a la utilización del espectro, franjas de la programación y contenido de éstas. (iv) Investigar y sancionar a los operadores de televisión, concesionarios de espacios y contratistas de televisión regional por la violación de la Constitución, la Ley y los Acuerdos que regulan el servicio. (v) Reglamentar el otorgamiento de los contratos para la programación y explotación de espacios, de derechos de emisión, producción, y los contratos y licencias para acceder al servicio. (vi) Asignar las frecuencias a los operadores del servicio y regular el plan de uso las mismas, así como fijar los derechos, tasas y tarifas por concepto de adjudicación y explotación de las de concesiones del servicio de televisión. (vii) Suspender temporalmente o de manera definitiva la emisión de programas que violen la ley o atente contra el orden público y (viii) Diseñar estrategias educativas para que se divulguen y promuevan en la televisión, satisfaciendo de esta manera las necesidades de los televidentes.

Hay consenso en señalar que la manera como se puso en marcha y opera en la práctica la CNTV no le permite cumplir adecuadamente con las mismas.

Gobierno Nacional; un miembro es escogido entre los representantes legales de los canales regionales de televisión; un miembro de las asociaciones profesionales y sindicales (actores, directores y libretistas, productores, técnicos, periodistas y críticos de televisión); y un miembro por las ligas y asociaciones de padres de familia, ligas de asociaciones de televidentes, facultades de educación y de comunicación social de las universidades.

El debate en torno a la efectividad de la CNTV para cumplir los postulados previstos en la Constitución, que regule y garantice condiciones de competencia y pluralidad en la televisión colombiana, ha estado en el trasfondo de los proyectos de acto legislativo tramitados en el Congreso con el propósito de acabarla o modificarla. A pesar de que la mayoría de las fuentes coinciden en la importancia de contar con un ente independiente del gobierno que cumpla estas funciones, también hay consenso en señalar que la manera como se puso en marcha y opera en la práctica la CNTV no le permite cumplir adecuadamente con las mismas. Al respecto expresan los entrevistados:

“La CNTV está en el vértice de la política, de los intereses más influyentes de la economía, es un eje de poder.... La CNTV tiene elementos que le sirven para controlar, pero todo está invadido por la política, no es cualificado.”

“En ese momento 2000 y 2001 yo fui partidario de eliminarla por la corrupción que tenía y porque su objetivo -que era cobrarle a la televisión privada y a la satelital para impulsar la red pública y la televisión educativa, regular los programas y las emisiones hasta el contenido y apoyar la televisión pública-, no se había cumplido... En este momento estoy de acuerdo en que exista un ente autónomo e independiente que no dependa del gobierno, que regule, que vigile y que sea exigente y evite el monopolio de los privados sobre la pauta. En Colombia no deberían existir los monopolios, debería existir una ley orgánica que regule eso, debe hacerse en el Congreso, no lo que existe hoy, que no regula nada.”⁵

“La existencia del ente autónomo que garantice el pluralismo y la democracia es fundamental, pero es necesario que sea un ente calificado, la CNTV está en el vértice de la política, de los intereses más influyentes de la economía, es un eje de poder... La CNTV tiene elementos que le sirven para controlar, pero todo está invadido por

5 Entrevista

*la política, no es cualificado, piensan que como todo el mundo ve televisión, todo el mundo sabe de televisión y eso es caer en el simplismo”.*⁶

En opinión de muchos, parecería que no están dadas las condiciones para que la CNTV cumpla su papel. Si se retoman los principios de la teoría neoinstitucional se podría decir que la manera como se establecieron las reglas del juego para los comisionados ha generado incentivos perversos que no han permitido el logro de la misión del organismo, su consolidación como garante de la debida prestación del servicio público de televisión, y la confianza de la ciudadanía en una gestión que privilegie el interés general sobre puntuales intereses particulares.

Es importante precisar los temas que alimentaron el debate público sobre la CNTV antes de ser presentada:

- s Se señalaba como la Comisión no mantuvo el foco en el desarrollo de sus funciones estratégicas al no establecer directrices y abstenerse de preparar el Plan Nacional de Desarrollo de la Televisión, para concentrarse en otros temas de carácter administrativo: *“Otro problema de la CNTV fue que los comisionados se sentían emperadores y entre más funciones tuvieran mejor. Se dejó de lado la función de establecer la política directriz en materia de televisión y la junta se metió en otras cosas como la contratación, que estuvo intervenida por intereses de la Comisión.”*⁷
- s En relación con ese desarrollo de actividades administrativas surgieron críticas por excesos e irregularidades: *“se presentaron gastos excesivos de los comisionados en tarjetas de crédito y consumos en restaurantes, más los elevados costos de la planta de personal”.*⁸ *“Manejan un presupuesto alto, se pagan sueldos muy altos y desbordados que rompen con la estructura salarial pública colombiana.”*⁹

6 Entrevista

7 Entrevista

8 Entrevista

9 Entrevista

“La Comisión no mantuvo el foco en el desarrollo de sus funciones estratégicas al no establecer directrices y abstenerse de preparar el Plan Nacional de Desarrollo de la Televisión, para concentrarse en otros temas de carácter administrativo.”

“La CNTV está politizada, pero eso no se hace solo, porque el Congreso y el Presidente meten su gente; en cada debate en el Congreso, los asesores llegan con hojas de vida para la CNTV.”

- s Otra de las críticas importantes se relacionaba con la falta de cualificación del personal y de los propios comisionados, unido a los problemas de politización del organismo: *“El problema de la CNTV es la falta de calificación, porque para ser comisionado sólo es necesario ser ciudadano colombiano, mayor de 30 años, con título universitario o 10 años de experiencia en la televisión. La CNTV está politizada, pero eso no se hace solo, porque el Congreso y el Presidente meten su gente; en cada debate en el Congreso, los asesores llegan con hojas de vida para la CNTV; los principales problemas de la CNTV son la falta de calidad de la gente y la politización que produce que no haya compromisos, porque los funcionarios de la CNTV hoy están aquí y mañana en la Fiscalía, o en otro lugar, dependiendo del político amigo que tengan, entonces, no se comprometen con las funciones y el trabajo de la CNTV.”*¹⁰ *“La falta de preparación de los comisionados para tomar decisiones técnicas los lleva a tomar decisiones políticas”*¹¹
- s En términos de la relación entre poderes, se señalaba como una preocupación importante la falta de independencia frente al Ejecutivo, que sigue manteniendo un alto nivel de incidencia por la composición de la Comisión, manejando un poder que no está dispuesto a abandonar: *“De igual forma, el Presidente no quería entregar el control de la información. Como está concebida la designación, es muy manejable por el gobierno.”*¹² *Lo anterior además de “el hecho de que todos los directores fueron elegidos de los representantes enviados por el gobierno, lo que mina la independencia y autonomía de la Comisión”*¹³
- s También se señaló como una debilidad la influencia del sector privado en la Comisión, la cual habría logrado permear las decisiones para obtener beneficios propios, afectado las condiciones de competencia y democratización previstas por la Constitución Política para el servicio de la televisión. En palabras de un entrevistado: *“aprovechando los espacios abiertos por las leyes 182 de 1995 y 335 de 1996”*¹⁴, la CNTV permite

10 Entrevista

11 Entrevista

12 Entrevista

13 Entrevista

14 Ley 182 de 1995 “Por la cual se reglamenta el servicio de televisión, y se formulan políticas para su desarrollo, se democratiza el acceso a éste, se conforma la Comisión Nacional de

que los canales privados sean medio, programen y manejen la publicidad. La primera junta de la CNTV estuvo permeada por los grandes grupos económicos, era la época de la ingobernabilidad de Samper. Uno veía a los funcionarios del gobierno en junta tomando decisiones con los comisionados y al mismo tiempo hablando con los dueños de los grupos económicos. Para la televisión la crisis de Samper fue funesta y permitió la consolidación de los privados. Los canales públicos también tuvieron la culpa por no unirse y hacer una programación competitiva. Según D'artagnan, hace dos o tres años los grupos RCN y Caracol tenían el 40% de la pauta nacional, actualmente tienen el 85%.”¹⁵

Otros señalaban: *“el esquema de la privatización era abrir espacios a los privados manteniendo los canales públicos, es decir, una televisión mixta o pública fuerte, lo que pasó fue que en la implementación del tema, la CNTV le dio privilegios a los privados. En los debates de 1998 hasta el último del año pasado (2003) los comisionados tenían compromisos claros con los privados, mientras estaban felices gastando.”¹⁶ Otro de los problemas de la CNTV fue el mal manejo de las redes de comunicación, de las que se beneficiaron los canales privados.”¹⁷*

s Finalmente, hicieron énfasis los entrevistados en decisiones equivocadas tomadas por la Comisión que han ayudado a quitarle credibilidad: *“la junta directiva de la CNTV no ha sido un organismo calificado, no siempre las decisiones son las acertadas, cuando se adjudicaron los canales privados, la adjudicación fue la peor posible. Además, la CNTV gastó 50 millones de dólares en red, se le invirtieron 40 millones más y se cayó y la cobertura está en el 50%.”¹⁸ “Se ha presentado el aumento de pagos a canales privados por decisiones erradas de los comisionados y se dio un mal manejo de las redes de comunicación, de las que se beneficiaron los canales privados.”¹⁹*

Televisión, se promueven la industria y actividades de televisión, se establecen normas para contratación de los servicios, se reestructuran entidades del sector y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones.” Ley 335 de 1996 “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 14 de 1991 y la Ley 182 de 1995, se crea la televisión privada en Colombia y se dictan otras disposiciones.”

15 Entrevista

16 Entrevista

17 Entrevista

18 Entrevista

19 Entrevista

“Uno veía a los funcionarios del gobierno en junta tomando decisiones con los comisionados y al mismo tiempo hablando con los dueños de los grupos económicos. Para la televisión la crisis de Samper fue funesta y permitió la consolidación de los privados.”

Buena parte de las preocupaciones que fueron manifestadas por los entrevistados, se reflejaron también en el debate que al respecto han reseñado los medios de comunicación desde finales de 1999. *“Un comisionado percibe un salario de \$12 millones al mes, tiene conductor propio y usualmente el organismo sesiona tres días a la semana. La CNTV maneja los recursos generados por la utilización de los espacios que hacen las programadoras y dineros pagados por la concesión de los canales privados. Se estima que la CNTV mueve recursos al año por \$500 mil millones. A ello se suma el poder político que adquiere un comisionado, como se reflejó en las adjudicaciones de licitaciones”*.²⁰

También debaten los medios el tema de favorecimientos al sector privado: *“La Contraloría General de la República en su auditoria correspondiente a 1999, informa que existe un trato preferencial a los operadores privados, ya que la CNTV no realizó el cobro de \$9,507 millones por concepto de servicios, intereses de mora y cobro de frecuencias. En televisión por suscripción, la Comisión también dejó de recibir \$5,126 millones. A la vez, los gastos de funcionamiento en 1999 fueron de \$13,419 millones, cifra que consideró exagerada”*²¹. Igualmente se presentaron escándalos de acciones de la Fiscalía por motivos similares, aun cuando los comisionados fueron posteriormente exonerados de estos cargos: *“La detención de 3 comisionados por el delito de interés ilícito en celebración de contratos: Cecilia Reyes de León, Yolanda Naranjo de Arbeláez y Jorge Hernández Restrepo. Se les acusa por prorrogar por un año el pago de cerca de \$47 mil millones, 40% de la concesión del canal privado de televisión RCN. El plazo se generó en detrimento para el Estado de \$6,859 millones. La conclusión de la Fiscalía es que el grupo trabajó en pro de los intereses del canal”*.²²

“Un comisionado percibe un salario de \$12 millones al mes, tiene conductor propio y usualmente el organismo sesiona tres días a la semana. La CNTV.”

Todo este debate sobre los problemas de irregularidades y falta de efectividad de la CNTV se daba de manera simultánea con los señalamientos de preocupación por la evolución de las condiciones de competencia de la televisión, una vez puestos en marcha los esquemas de operación derivados de las leyes de televisión: *“El balance de los primeros seis meses*

20 Baraja de candidatos a CNTV, El Espectador 12 de febrero de 1999.

21 Cuestionan gestión de CNTV, El Espectador 12 de agosto de 2000.

22 Pruebas contra los comisionados, El Espectador 13 de agosto de 2000.

de 1999 en los canales Uno y A dejó pérdidas por \$8,534 millones. Solo siete de las 23 programadoras obtuvieron utilidades. Esto se debe a un fortalecimiento de los canales privados y a una reducción de la participación de los canales Uno y A en el mercado”.²³

Por lo tanto, no es de extrañar que preocupaciones similares quedaran registradas en las actas durante el debate del proyecto de Acto Legislativo 05 de 2001, que pretendía la desconstitucionalización de la Comisión Nacional de Televisión: *“Hace tres años invirtieron cincuenta millones de dólares en un plan para actualizar la Ley de televisión pública, y ¿saben qué pasa hoy? Resulta que la señal de televisión de los canales Uno, A y Señal Colombia ha disminuido en calidad, según un estudio muy serio realizado por el Centro Nacional de Consultoría, en un 20% frente a los canales privados. ¿Cómo compite la televisión pública con los canales privados en unas condiciones de esas? Otras cifras: 40% de la programación de los canales Uno y A está hoy en manos de Audiovisuales”*.²⁴

En este contexto se dio el debate sobre el futuro de la CNTV, en el cual se presentaron posiciones contrarias entre aquellos que recogían las críticas para proponer su eliminación y los que argumentaban que lo que habría que hacer era ajustar la Comisión para mejorar su funcionamiento sin perder el carácter autónomo del organismo; pero unos y otros convencidos de la imperiosa necesidad de modificar el marco normativo vía un acto legislativo. Las siguientes intervenciones registradas en los debates resumen de buena manera estas dos posiciones:

◦ A favor de eliminar la CNTV: *“Algunos han puesto en evidencia que, por ocuparse prioritariamente en funciones ejecutivas como la asignación de frecuencias, otorgamiento de concesiones y todo tipo de contrataciones, se descuidaron las funciones esenciales de regulación, de formulación de políticas y de vigilancia y control. La excesiva concentración de funciones, fue entonces la primera decisión desacertada.*

²³ Saldo rojo en los canales públicos. El Espectador 29 de octubre de 1999.

²⁴ Acta de Comisión 14 del 24 de octubre de 2001 Senado. Gaceta del Congreso No. 112. Intervención del Senador Juan Fernando Cristo.

“La Contraloría General de la República en su auditoria correspondiente a 1999, informa que existe un trato preferencial a los operadores privados, ya que la CNTV no realizó el cobro de \$9,507 millones por concepto de servicios, intereses de mora y cobro de frecuencias.”

“Se debe reformar de fondo la CNTV, pero no se deben derogar los artículos de la Constitución. Si bien es cierto el despilfarro económico y el mal manejo que ha tenido la CNTV, éstos no han sido ocasionados por la voluntad de los constituyentes, sino por la falta de visión de los legisladores.”

En segundo lugar, tenemos que mencionar la frustrada búsqueda de autonomía política. A partir de los desarrollos legales, que ni siquiera establecieron un régimen estricto de requisitos, inhabilidades e incompatibilidades para los miembros de la junta directiva, el resultado ha sido que los directivos de la CNTV siempre han tenido, con mayor o menor grado, un sesgo político indebido. En cada ocasión lo que ha sucedido es que el gobierno de turno puede redefinir y asegurar el control de la Comisión, con lo cual la autonomía queda en el papel. No fue posible por ello garantizar profesionalismo e imparcialidad política en el manejo del medio televisivo.

Por último, se critica el costo de un ente como la CNTV. Las cifras indican que tales reparos son válidos (...) No se puede negar el elevado gasto de funcionamiento de la entidad representado en los gastos de personal y los gastos generales (...).²⁵

- s En contra de su eliminación, pero a favor de su reforma de fondo: “La preocupación general era el posible retroceso que significaría desconstitucionalizar el tema, ya que podría volverse a los tiempos del control absoluto de la televisión por parte del Gobierno de turno. También se discutió la implicación que podría tener el hecho de que las políticas de la televisión (...) pudieran quedar en cabeza del Gobierno Nacional”.²⁶ “Se debe reformar de fondo la CNTV, pero no se deben derogar los artículos de la Constitución. Si bien es cierto el despilfarro económico y el mal manejo que ha tenido la CNTV, éstos no han sido ocasionados por la voluntad de los constituyentes, sino por la falta de visión de los legisladores. Debe existir un ente regulador para la televisión, se debe reorganizar su composición para que sea democrática y participativa para así recuperar la autonomía perdida del ente rector.”²⁷

“No es cierto que la Constitución como tal cree la burocracia por ejemplo y los gastos innecesarios de la Comisión de Televisión, se han creado por ley, señor

25 Ponencia para primer debate de la senadora Claudia Blum. Para el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2000. p. 5.

26 Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Acto Legislativo 05 de 2000. En Gaceta del Congreso No. 430 de 2000.

27 Audiencia Pública. Intervención de Alberto Pico, Representante de la Cámara de Entidades de TV, Comunicaciones y Recreación. En Gaceta del Congreso No. 426 de 2000.

Presidente, la Ley 182, la 335 en la que hemos participado nosotros. La Constitución solamente establece la institución, le da su competencia y le dice al Legislador haga la ley, desarrolle la ley, en administración, en intervención, en manejo. Pero creer que hay que acabar la institución, porque los comisionados han cometido de pronto desafueros, muchos gastos, ¿será que no fuimos nosotros los legisladores, los que debimos establecer unos parámetros para que la administración de los recursos que llegan a la Comisión de Televisión se manejaran debidamente? ¿Será que somos nosotros los culpables que de pronto por no aplicar unas transferencias de ley de la Comisión a Inravisión? ¿Será que el Constituyente nos dijo que creáramos una cosa amorfa, sin funciones, sin organización? ¿Será que el Constituyente dijo que los Comisionados podían salir al exterior, cuantas veces quisieran y tener no sé cuántos viáticos y cuántas cosas?".²⁸

Lo cierto es que en medio de esta confrontación de posiciones se avanzó en un debate largo y tortuoso. En el Congreso se han presentado ocho proyectos de acto legislativo que buscaban eliminar la CNTV, y sólo uno de ellos alcanzó a llegar al último debate. Los siete anteriores se hundieron en el camino. Este estudio analizó los dos últimos intentos, que se presentaron entre el año 2000 y 2002, para identificar cuáles fueron las incidencias y qué tan debidas fueron éstas, que llevaron a hundir sistemáticamente una iniciativa que aborda un problema por todos reconocido, considerando que en el último trámite logra avanzar y ser aprobado en siete debates de comisiones y plenarias.

28 Acta de Plenaria 22 del 21 de Noviembre de 2000. Senado. Intervención del Guillermo Chávez Crisanchó.

INFORMACIÓN BÁSICA DEL TRÁMITE DE
LOS PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 05 DE 2000

Nombre del proyecto: “Mediante el cual se modifican los artículos 76 y 77 de la Constitución Política de Colombia”.

Objetivo: la desconstitucionalización de la Comisión Nacional de Televisión, organismo encargado por la Carta Política de supervisar el espectro electromagnético utilizado por la televisión y dirigir las políticas en esta materia.

Autores: senadores Juan Fernando Cristo Bustos, Gustavo Guerra Lemoine, Eduardo Arenas Piñeres, Gabriel Zapata Correa, Pepe Genecco Gerchar, Luis Elmer Arenas Parra, Julio Cesar Guerra Tulena, H. Luis Guillermo Vélez Trujillo y otros.

Radicación: 16 de Agosto de 2000, radicado en el Senado.

Primer debate en comisión: 17 de octubre de 2000 en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado.

Ponente: Senadora Claudia Blum de Barberi.

Segundo debate en plenaria: 21 de Noviembre de 2000 en el Senado

Ponente: Senadora Claudia Blum de Barberi.

Estado actual: ARCHIVADO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 05 DE 2001

Nombre del proyecto: “Por el cual se derogan los artículos 76 y 77 de la Constitución Política de Colombia.”

Objetivo: la desconstitucionalización de la Comisión Nacional de Televisión, organismo encargado por la Carta Política de supervisar el espectro electromagnético utilizado por la televisión y dirigir las políticas en esta materia. Este objetivo se justifica por las graves fallas que dicho órgano ha mostrado a lo largo de su existencia. Se pretende entonces que en una ley posterior se defina un nuevo esquema para el manejo de la televisión en el país que permita aumentar la eficiencia y mejorar los resultados para el desarrollo del sector.

Autores: Senadores Juan Fernando Cristo, Mauricio Jaramillo, Samuel Moreno Rojas, Manuel Alsina, Mario Martínez, José Renán Trujillo y otros.

Fecha de radicación: 5 de Octubre de 2001 en el Senado.

Primera Vuelta

Primer debate en comisión: 24 de octubre de 2001 en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado.

Segundo debate en plenaria: 6 de noviembre de 2001 en el Senado.

Ponentes en comisión y plenaria: Senadora Claudia Blum de Barbieri y Senador Miguel Pinedo Vidal.

Tercer debate en comisión: 4 de diciembre de 2001 en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara.

Cuarto debate en plenaria: 13 de diciembre de 2001 en la Cámara de Representantes.

Ponente en comisión y plenaria: Representante Luis Fernando Velasco Chávez.

Segunda Vuelta

Primer debate comisión: Abril 23 de 2002 en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República.

Segundo debate plenaria: Mayo 14 de 2002 en el Senado.

Ponentes en comisión y plenaria: Roberto Camacho Werverberg, William Darío Sicacha, Joaquín José Vives Pérez, Carlos Germán Navas Talero.

Tercer debate en comisión: Junio 11 de 2002 en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

Cuarto debate en plenaria: Junio 17 de 2002 en la Cámara de Representantes.

Ponente en comisión y plenaria: Roberto Camacho Werverberg, William Darío Sicacha, Joaquín José Vives Pérez, Carlos Germán Navas Talero.

Estado actual: ARCHIVADO

s Riesgos de incidencia indebida identificados en los procesos

Todos los elementos señalados en la sección de antecedentes muestran como parecería que, a pesar de las buenas intenciones contenidas en la Constitución Política, el país no logró diseñar unas reglas del juego para el manejo de la televisión en Colombia que garantizaran la competencia, la eficiencia y el pluralismo informativo. Es más, a pesar del temor manifestado por muchos actores frente a la desconstitucionalización de las funciones en cabeza de la CNTV por el poder que esto podría reinstalar en el Ejecutivo, el proyecto de Acto Legislativo logró hacer tránsito hasta el octavo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, donde finalmente se hundió. ¿Qué factores pueden haber incidido indebidamente para desencadenar este desenlace tan desafortunado para el interés general de colombianas y colombianos, en un proyecto tan avanzado? La información recogida parece indicar que los intereses particulares se ampararon en la

¿Qué factores pueden haber incidido indebidamente para desencadenar este desenlace tan desafortunado para el interés general de colombianas y colombianos, en un proyecto tan avanzado?

falta de claridad de la figura del conflicto de interés, en el ofrecimiento de prebendas y en el uso de un cabildeo sin reglamentación para defender los beneficios asociados al mantenimiento de una CNTV inmodificada.

a. Falta de claridad en la figura del conflicto de intereses

La falta de claridad en las normas frente a la figura del conflicto de intereses hace que puedan ser utilizadas amenazas de demanda de pérdida de investidura, por incurrir en presuntos conflictos de intereses, como una manera de presionar las decisiones de los congresistas. Las fuentes señalan cómo el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2001 se hundió en el octavo y último debate porque muchos congresistas abandonaron el recinto ante el temor de perder su investidura:

“Antes del séptimo debate los comisionados, a través de un abogado, demandaron la pérdida de investidura de Claudia Blum y Juan Fernando Cristo bajo el argumento de que al haber recibido donaciones de empresas que hacían parte de un grupo que tenía empresas de comunicaciones, con su decisión beneficiaban a canales privados. Este hecho hizo que muchos congresistas se declararan impedidos para votar por el temor de tener que pasar por un proceso de pérdida de investidura y eso hizo que se hundiera el proyecto”²⁹ Este mismo argumento lo expresaba un Comisionado en los medios de comunicación: “El comisionado Edgar Plazas aseveró que los dos congresistas quieren acabar la CNTV con una reforma a la Constitución Nacional “por intereses que realmente lo ponen a uno a pensar, por ejemplo, de dónde han sido financiadas sus campañas políticas y consideramos que pueden haber sido financiadas por concesionarios de televisión que consideran que la única forma de mantener una desregulación en el tema de televisión es acabando con dicho ente constitucional.”³⁰

“La denuncia contra la Senadora Claudia Blum fue disuasoria, muy intimidatoria, fue ostensible, a pesar de que el proyecto de acto legislativo ha sido liderado por hombres como el Senador Juan Fernando Cristo, que sabe del tema y tiene apoyo en

Las fuentes señalan cómo el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2001 se hundió en el octavo y último debate porque muchos congresistas abandonaron el recinto ante el temor de perder su investidura.

29 Entrevista.

30 Colprensa. Junio 5 de 2002.

*el Congreso. En ese momento se vio el interés de los comisionados, atrincherados y amangualados. La influencia indebida se vio con el prisma de los comisionados”.*³¹

Sin embargo, en opinión de los entrevistados las disposiciones legales sí deberían dar luces sobre el tema: *“por ser un proyecto de acto legislativo, no tenía un efecto directo de conflicto de interés. Además, frente al tema de los impedimentos por financiación de campañas, el Consejo de Estado dijo que no es necesario que los congresistas se declaren impedidos. No existe una norma que aborde el tema de los conflictos de interés y la financiación de las campañas”.*

Lo anterior nos muestra qué tan vulnerable puede llegar a ser el Congreso por la falta de seguridad jurídica que se tiene frente a los conflictos de interés. No solo porque los congresistas no sienten certeza frente al tema y prefieren abstenerse de asumir posiciones para evitar el riesgo de ver su investidura demandada, sino porque la jurisprudencia ha interpretado que no existe vinculación entre la financiación de campañas políticas y los conflictos de interés, lo que deja abierto y sin control un riesgo de incidencia indebida por parte de los financiadores sobre los parlamentarios a quienes han financiado para presionar decisiones que los favorecen indebidamente en el trámite de los proyectos de ley.

b. Prácticas indebidas de la cultura política

s Ofrecimiento de beneficios, prebendas o favores a cambio de toma de decisiones

Otro factor que parece haber incidido en el resultado, fue el de la práctica tradicional clientelista de ofrecer puestos a cambio de decisiones e incluso prometer participaciones en procesos de contratación. Las opiniones expresadas en este sentido son enfáticas:

*“Aunque en el Senado el proyecto pasó sin problemas, dicen que en la Cámara los motivaron con puestos”.*³² *“Allá en la Cámara se dieron a la tarea de dar puestos,*

Otro factor que parece haber incidido en el resultado, fue el de la práctica tradicional clientelista de ofrecer puestos a cambio de decisiones e incluso prometer participaciones en procesos de contratación.

31 Entrevista

32 Entrevista

de hacer nombrar gente en la Comisión, por eso quemaron el proyecto en la puerta del horno.”³³ “Cuando el proyecto se hundió aparecieron parientes y asesores de congresistas nombrados en la CNTV”³⁴

“Por su parte, los comisionados durmieron en el Congreso, se dice que repartieron puestos, papelería de ellos estaban en los anexos de la demanda. Era su última opción de detener el proceso porque no pudieron hacerlo en la Comisión Primera de la Cámara. En el Congreso los puestos siguen primando por falta de unas bancadas que le den apoyo a los proyectos. El argumento de los congresistas para no eliminar la CNTV era que no se le podía entregar el manejo de la televisión a un autoritario, pero ese argumento era mentira, porque lo que había detrás eran concesiones de televisión por cable, contratos, puestos, adjudicación de canales municipales, etc.; hoy en día todavía hay familiares de los congresistas en la CNTV”.³⁵

De hecho, estas versiones estuvieron también registradas en los medios: *“En las últimas semanas circularon listas de posibles nombramientos de ex funcionarios del Congreso en la CNTV, lo que confirma que los comisionados se quedaron sin argumentos y están manipulando las decisiones de otros congresistas, para evitar la discusión de la iniciativa”³⁶. “Durante la semana pasada, los cuestionamientos al organismo, que se han dado desde su nacimiento -durante la administración Samper- se intensificaron. Por una parte, la Procuraduría anunció que realizará una inspección en las dependencias de la CNTV para establecer si, como denunciaron Cristo y Blum, se ofrecieron puestos a algunos congresistas para evitar la eliminación de la entidad mediante el vencimiento de términos.”³⁷*

Esta experiencia refuerza la hipótesis de cómo, en tanto no se establezcan con mucho mayor claridad las reglas del juego de la selección de funcionarios públicos por méritos en todas las instancias del Estado, existirán incentivos para que se negocien decisiones por beneficios clientelistas,

“Lo que había detrás eran concesiones de televisión por cable, contratos, puestos, adjudicación de canales municipales. Hoy en día todavía hay familiares de los congresistas en la CNTV”.

33 Entrevista

34 Entrevista

35 Entrevista

36 Diario el País y Colprensa. Junio 5 de 2002.

37 El martes, penúltimo debate en el Congreso para acabar la Comisión de Televisión (Cntv). El Tiempo (Colombia) 10 junio 2002 <http://eltiempo.terra.com.co>.

preservando uno de los riesgos de incidencia indebida más arraigados en el sistema político colombiano y minando la posibilidad de establecer un sistema efectivo de pesos y contrapesos entre poderes públicos.

s **Práctica de tomar decisiones individuales y no por bancadas**

En este caso como en muchos otros, el riesgo anterior se potencia por la tradición en el Congreso de tomar decisiones individuales frente a los temas y no por bancadas. Si existiera la práctica de discutir los temas por bancadas y asumir posiciones colegiadas, sería mucho más difícil la negociación individual de prebendas a cambio de decisiones. Así lo señala un entrevistado: *“El proyecto de acto legislativo de 2001 se hundió en octavo debate, en la plenaria. Ese trámite del proyecto de Acto legislativo de la CNTV demuestra que el hundimiento es una confirmación clara del problema que hay en la relación del Congreso con los órganos autónomos, de control y el Ejecutivo. El Congreso es débil institucionalmente frente a la fortaleza de los órganos autónomos, debido a la falta de unas bancadas organizadas y de partidos en el Congreso que defiendan los intereses colectivos y no los personales de cada congresista”*.³⁸

c. **Ejercicio desorganizado del cabildeo**

La falta de regulación sobre el ejercicio del cabildeo, que permite que este se ejerza sin ningún tipo de restricción, facilita el que se configuren riesgos de incidencia indebida a través del mal uso de este mecanismo que parecería legítimo. Al respecto, dicen los entrevistados sobre el caso de la CNTV: *“el lobby de los comisionados se manifestó durante el debate en Plenaria: los comisionados se encontraban presentes sin invitación, esto molesto a los congresistas y fue un factor para que el proyecto fuera aprobado más rápido. En las actas quedó registrado que se solicitó que abandonaran el recinto para poder proseguir con el debate. En el proceso se manifestaron los intereses de los comisionados que buscaban mantener y defender la estructura existente y no renunciar a su posición de poder”*.³⁹

“En las actas quedó registrado que se solicitó que abandonaran el recinto para poder proseguir con el debate. En el proceso se manifestaron los intereses de los comisionados que buscaban mantener y defender la estructura existente y no renunciar a su posición de poder.”

38 Entrevista

39 Entrevista

“En ese proyecto -Proyecto de Acto Legislativo 05 de 2001- Ingrid Betancourt y Rojas Birry se voltearon. La ley la debatieron con intereses del gobierno; los liberales y Cristo hicieron oposición, entonces el gobierno, valiéndose de un juego de poder los atacaron, les hacía falta dos votos, el de Ingrid, el de Rojas o Piñacué, recuerdo que por un voto se hundió el proyecto y dicen que hubo lobby de los comisionados”⁴⁰.

“Yo al igual que la Senadora Blum, lamento que después de dos años de esfuerzos para mejorar la televisión en Colombia y respetando obviamente profundamente la decisión de los colegas, se haya desaprovechado esta oportunidad, me parece que la sesión de hoy y guardé prudente silencio durante la sesión, ha sido lamentable, es una lástima. Por ahí están los Comisionados para que los tomara la cámara de televisión, que el lobby desarrollado por los Comisionados de televisión, que las contraprestaciones burocráticas que tienen muchos congresistas en la Comisión de Televisión los hayan llevado a tomar una decisión en contravía de los intereses del pueblo colombiano, me parece que cada uno de quienes votaron aquí y afortunadamente la votación fue nominal, tiene que asumir la responsabilidad de lo que va a pasar y que me escuche el pueblo colombiano: cuando en dos años se quiebre la televisión en Colombia y la Comisión tenga esa responsabilidad, también vamos a tener la responsabilidad aquí en Congreso de la República, ojalá no nos arrepintamos después”⁴¹.

Este registro sobre el cabildeo, unido al del ofrecimiento de prebendas burocráticas a cambio de posiciones, confirma la importancia de buscar establecer reglas del juego transparentes para el cabildeo, que contribuyan a devolver la confianza de los ciudadanos en este mecanismo legítimo de participación y lo blinden contra los malos manejos que de él se hace con frecuencia en las actuales circunstancias.

Reflexión final

La situación reseñada a través de estos dos procesos de trámite legislativo resulta de la mayor importancia porque permite ver cómo se puede dar el ejercicio de incidencia indebida, no entre un agente privado y el Es-

40 Entrevista

41 Acta de Comisión 12 del 06 de noviembre de 2001. Senado. Gaceta del congreso No. 166. Intervención del Senador Juan Fernando Cristo.

Permite ver cómo se puede dar el ejercicio de incidencia indebida, no entre un agente privado y el Estado, sino entre dos agentes públicos, buscando uno de ellos o ambos, su beneficio particular y dejando de lado su razón de ser como agente público, cual es defender el interés general.

tado, sino entre dos agentes públicos, buscando uno de ellos o ambos, su beneficio particular y dejando de lado su razón de ser como agente público, cual es defender el interés general.

También permite ver la gravedad que para la defensa de ese interés general puede tener la falta de definición de reglas del juego claras entre distintos actores con intereses propios en el marco de un juego de poder. La incapacidad de nuestras instituciones políticas para concretar un diseño institucional acertado para la Comisión Nacional de Televisión ha sido uno de los principales factores que han llevado a que la prestación de este servicio público no cumpla con las condiciones previstas para el mismo en nuestra Constitución. Y más grave aún, una vez diseñadas y puestas en marcha esas reglas del juego equivocadas para la operación de la Comisión, las mismas han creado unos esquemas de poder y beneficio particular para los actores de tal magnitud, que están dispuestos a utilizar los espacios de incidencia indebida que dejan las reglas del juego del proceso legislativo para efectos de defender sus beneficios y ventajas políticas y personales.

Se hace evidente la necesidad de emprender acciones que fortalezcan institucionalmente al Congreso para que, a la hora de tomar las decisiones necesarias para ajustar el diseño del esquema de prestación, regulación y control del servicio de televisión en el país, encuentre en si mismo la capacidad, la independencia necesarias y tenga instalados todos los blindajes necesarios contra los riesgos de incidencia indebida ya sea por parte de otras instancias del Estado o de representantes del sector privado.

Reglas del juego equivocadas para la operación de la Comisión, han creado unos esquemas de poder y beneficio particular de tal magnitud, que están dispuestos a utilizar los espacios de incidencia indebida para efectos de defender sus beneficios y ventajas políticas y personales.”

38 Entrevista

39 Entrevista

A large, stylized graphic of an eye in shades of gray, serving as a background for the page. The eye is composed of a large outer curve, a smaller inner curve, and a circular pupil. The text is centered within the white space of the eye.

VII. RECOMENDACIONES

Las siguientes recomendaciones se derivan del análisis adelantado, y han sido alimentadas, además, por sugerencias expresadas por los entrevistados, así como por congresistas, asesores de congresistas, funcionarios del Congreso, asesores del ejecutivo, cabilderos y académicos, y se complementan con observaciones de los panelistas que participaron en la presentación de los resultados de este estudio.

1. REPENSAR EL ALCANCE DE LA FIGURA DEL CONFLICTO DE INTERESES Y AFINAR SU REGLAMENTACIÓN

El país necesita de manera urgente repensar el alcance de la figura del conflicto de intereses y precisar los criterios para su aplicación, dado que la normatividad vigente resulta precaria y que la jurisprudencia deja por fuera muchos elementos, en especial, la relación entre conflicto de intereses y financiación privada de campañas. Hasta que no se produzca un debate de fondo sobre el tema en el Congreso, y se precise la normatividad, seguirán primando cuestiones de procedimiento por encima de los elementos centrales del conflicto de intereses. En este marco, los congresistas y las mesas directivas continuarán privilegiando el mantenimiento del quórum sobre el análisis de la dimensión de los conflictos, los cuales, en muchas ocasiones, llegan al terreno de lo ético, sin que las normas vigentes permitan su tipificación.

Si bien es cierto que hay algunos avances frente a la reglamentación del conflicto de intereses económicos, se requiere con urgencia la definición de reglas frente al conflicto de intereses de carácter moral, el cual adolece por completo de reglamentación. La Constitución Política ordena el desarrollo y reglamentación de este tipo de conflicto de interés. Mientras no exista un desarrollo legal suficientemente claro y explícito sobre lo que se considera o no conflicto de interés moral, la pérdida de investidura por esta causa seguirá estando sujeta a la discrecionalidad de terceros según consideraciones éticas particulares.

De igual forma, es importante destacar que el impedimento por conflicto de interés moral o económico no puede limitarse a la participación en las fases de debates y votaciones. El impedimento debería hacerse efectivo desde la misma presentación del proyecto.

2. DEFINIR REGLAS DE JUEGO CLARAS PARA EL CABILDEO

Es importante desarrollar mecanismos de regulación de la actividad del cabildeo que contribuyan a transparentar los intereses de quienes lo ejercen. En esa regulación es importante entrar a considerar, entre otros, temas como:

- s La creación de un registro simple de libre acceso, al que puedan acudir todos los ciudadanos y ciudadanas que quieren opinar sobre la formación de una ley, exigiendo tan sólo nombre, cédula y domicilio;
- s Desarrollar normas de conducta ética que rijan la relación entre los cabilderos, los congresistas y los funcionarios del Congreso;
- s Establecer sanciones a las contravenciones de las normas;
- s Designar un responsable de mantener el registro simple actualizado y a disposición de toda la ciudadanía y de monitorear el cumplimiento de las normas.

En cualquier caso es importante que el mecanismo que se adopte permita que el cabildeo responda a un ejercicio democrático y no se restrinja

Mientras no exista un desarrollo legal suficientemente claro y explícito sobre lo que se considera o no conflicto de interés moral, la pérdida de investidura por esta causa seguirá estando sujeta a la discrecionalidad de terceros según consideraciones éticas particulares.

únicamente a las elites con capacidad de pago del ejercicio de cabildeo profesional como un intermediario ante las autoridades que toman decisiones.

Para la reglamentación del cabildeo se requeriría igualmente, estudiar modelos de países con sistemas políticos similares al nuestro, ya que la propuesta de reglamentación que ha hecho tránsito varias veces en el Congreso sin ser aprobada, es una copia del modelo americano que no se ajusta al esquema institucional colombiano, limita derechos fundamentales previstos en la Constitución del 91, es discriminatoria y rompe el principio de igualdad.

3. RENDIR CUENTAS PÚBLICAS Y OPORTUNAS SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA

Este tema, que se encuentra en la agenda política a la luz de las próximas elecciones, es de la mayor importancia para blindar el proceso legislativo contra riesgos de incidencia indebida. Es indispensable clarificar las ventajas y desventajas de un sistema de financiación mixta frente a uno totalmente estatal y, en cualquier caso, es necesario profundizar sobre los controles que se deben aplicar para evitar que el dinero privado entre sin registro contable a financiar las actividades políticas, sin olvidar la importancia de avanzar, desde el punto de vista normativo, en asociar de manera mucho más clara la tipificación de la relación entre conflictos de interés y la financiación de campañas y partidos políticos.

Se propone igualmente, que la rendición de cuentas de los candidatos sobre los recursos con los que se financian sus campañas políticas sea pública y durante el tiempo de campaña y no posterior, de manera que los electores conozcan de dónde provienen los recursos de cada uno de los candidatos, antes de votar.

Es importante que el mecanismo que se adopte permita que el cabildeo responda a un ejercicio democrático y no se restrinja únicamente a las elites con capacidad de pago del ejercicio de cabildeo profesional como un intermediario ante las autoridades que toman decisiones.

4. OFRECER GARANTÍAS DE TRANSPARENCIA Y ACCESO EFECTIVO A LA INFORMACIÓN DEL CONGRESO

El Congreso debe seguir trabajando en el fortalecimiento de las condiciones y garantías de acceso y publicidad de la información sobre los proyectos y sus debates, de manera tal que asegure a la ciudadanía el conocimiento necesario de las leyes en trámite, desde su iniciativa, preparación, aprobación y aplicación, y para que, de igual manera, se facilite a la sociedad en su conjunto el desarrollo de ejercicios de control social.

Es fundamental que el Congreso empiece a trabajar en un modelo de organización del trabajo parlamentario que contribuya a organizar la agenda legislativa a partir de un plan de trabajo con su respectivo calendario, que limite la discrecionalidad de los funcionarios del Congreso para alterar el orden del día de las sesiones y/o el orden de discusión de los proyectos y que pueda ser consultado de manera oportuna por la ciudadanía.

Se quiere insistir en la necesidad de establecer la votación nominal obligatoria para cualquier ley como mecanismo para asegurar, no sólo la publicidad de los actos del Congreso sino, también, para que cada parlamentario afronte la responsabilidad que tiene al asumir una posición decisoria frente a un proyecto.

5. EXIGIR MAYOR RIGOR EN LA SUSTENTACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY

Para aumentar la calidad de las leyes es recomendable definir unos parámetros más claros que, vía reglamentación, establezcan una metodología rigurosa para la elaboración de la exposición de motivos de los proyectos de ley. Esta metodología debería incluir la exigencia de una serie de análisis básicos, que permitan un debate más real sobre los efectos del proyecto para la sociedad como un todo. Para esto, es fundamental que la exposición de motivos explique al Congreso, como mínimo, quienes se benefician y de qué manera, y quienes se perjudican y cómo con la ley y que

Se propone que la rendición de cuentas de los candidatos sobre los recursos con los que financian sus campañas sea pública y durante el tiempo de campaña y no posterior, de manera que los electores conozcan de dónde provienen los recursos de cada uno de los candidatos antes de votar.

brinde un análisis cuantitativo de los diversos costos y beneficios que tiene para la sociedad como un todo la iniciativa a tramitar.

6. GARANTIZAR LA CALIDAD Y EFECTIVIDAD DEL APOYO TÉCNICO AL CONGRESO

Es fundamental para garantizar la independencia entre poderes y frente al sector privado fortalecer el órgano técnico propio del Congreso que de manera sistemática y permanente adelante estudios e investigaciones que soporten la labor de los congresistas. En este sentido, es importante aprovechar y profundizar los esfuerzos que se han venido dando a través del Programa de Fortalecimiento Legislativo que ha adelantado el Congreso con el apoyo de la USAID a través de ARD, los cuales han sentado recientemente bases para desarrollar un fortalecimiento técnico como el requerido, y para poner en marcha mecanismos de consulta a la ciudadanía sobre los proyectos en trámite.

Dentro de los estudios relacionados con los proyectos de ley, es importante incluir un análisis preliminar de la viabilidad jurídica de los mismos, de tal manera que el Congreso no se desgaste en debatir asuntos que no tienen el soporte legal para su trámite. Para esto se podrían crear comisiones de análisis legislativo que en la etapa inicial del trámite se encarguen de esta tarea.

Adicionalmente se deben fortalecer las Unidades de Trabajo Legislativo a partir de una evaluación realista sobre las necesidades de los congresistas en relación con el perfil y cantidad de asesores que deben apoyar el trabajo técnico-legislativo, controlando la práctica vigente de ocupar estos equipos de manera importante en el trabajo con el electorado.

Dentro de los estudios relacionados con los proyectos de ley, es importante incluir un análisis preliminar de la viabilidad jurídica de los mismos, de tal manera que el Congreso no se desgaste en debatir asuntos que no tienen el soporte legal para su trámite.

7. DEFINIR Y ACOGER REGLAS PARA LA DESIGNACIÓN DE PONENTES CON CRITERIOS TÉCNICOS Y DE EQUILIBRIO POLÍTICO

Es importante establecer criterios adicionales a los existentes para garantizar una mejor designación de ponentes y una mayor participación de los grupos minoritarios. De la selección del (los) ponente(s) depende el éxito del proyecto, y parte del cabildeo está orientado a incidir en la designación de los ponentes para que defiendan determinados intereses.

A continuación se plantean algunos criterios para tener en cuenta en este tema:

- s Limitar el número de proyectos en los cuales se puede ser ponente,
- s Consolidar el esquema de organización de grupos plurales de ponentes, lo que democratiza la posibilidad de análisis y sustentación de los proyectos y supera la tradición de “propiedad” de algunos parlamentarios sobre temas particulares en la elaboración de las ponencias.
- s Definir, cuando la iniciativa es del Gobierno, si el ponente debe ser del partido de Gobierno, de la oposición, de la mayoría o de la minoría.
- s Establecer, para la escogencia de ponentes, si debe primar la especialidad temática del congresista o la filiación partidista.

8. FORTALECER LOS PARTIDOS Y EL TRABAJO EN BANCADAS

Es importante proponer a los partidos y movimientos políticos que refuercen sus sistemas de información, para que sus miembros y simpatizantes puedan estar al tanto de las actividades legislativas de sus congresistas y bancadas. Lo anterior incluye adoptar responsabilidades personales y de partido por las decisiones que se toman y por los intereses “particulares” que se defienden al interior del partido o movimiento, dejando claros los criterios y las responsabilidades de asumir una determinada posición.

Consolidar el esquema de organización de grupos plurales de ponentes, lo que democratiza la posibilidad de análisis y sustentación de los proyectos y supera la tradición de “propiedad” de algunos parlamentarios sobre temas particulares en la elaboración de las ponencias.

Se hace indispensable trabajar en la definición de los procedimientos para regular y aplicar el trabajo de bancadas en el Congreso que garanticen una toma de decisiones en la que se atienda a la disciplina de partido, se estimule la participación de miembros y simpatizantes de los partidos en el trabajo legislativo y se faciliten mecanismos de información.

Se hace indispensable empezar a trabajar en la definición de los procedimientos necesarios para regular y aplicar el trabajo de bancadas en el Congreso que garanticen una toma de decisiones en la que se atienda a la disciplina de partido, se estimule la participación de miembros y simpatizantes de los partidos en el trabajo legislativo de los mismos y se faciliten mecanismos de información sobre el trabajo legislativo de las bancadas, sobre el contenido e impacto de las leyes aprobadas.

En la medida en que los debates estén caracterizados por la adopción de posiciones por bancada, a las cuales se ha llegado a través de un debate interno por parte de los partidos y movimientos políticos, se logrará controlar de mejor manera el uso de la financiación de campañas como un instrumento para incidir en las posiciones adoptadas por los parlamentarios, así como el conflicto de intereses derivado de estas situaciones.

9. TRABAJAR POR UNA EFECTIVA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FORMACIÓN Y DISCUSIÓN DE LAS LEYES Y EN EL SEGUIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL AL PROCESO LEGISLATIVO

Consideramos muy importante el fortalecimiento de la participación ciudadana en el proceso de formación de las leyes, a través del uso de la iniciativa legislativa, al igual que su participación en la discusión de las mismas, mediante mecanismos como las audiencias públicas.

El uso de este tipo de mecanismos contribuirá a articular las formas de la democracia participativa y la democracia representativa, a un mayor desarrollo de la ciudadanía y a mejorar la información de los congresistas para el desarrollo de su labor legislativa.

Adicionalmente, creemos que es necesario motivar la participación de la sociedad civil en el seguimiento de los procesos de formación, debate y decisión legislativa, desde una óptica de control social o veeduría ciudadana. Las organizaciones de la sociedad civil que se comprometan con este

tipo de ejercicio, bien sea porque defienden intereses colectivos o bienes públicos o por la capacidad técnica y política de que disponen, pueden contribuir a detectar y denunciar actuaciones de incidencia indebida por parte de grupos que defienden intereses individuales o particulares en la formación de las leyes.

Así mismo, creemos que es necesario que el país trabaje por elevar el nivel de responsabilidad del sector educativo en la formación de ciudadanos capaces de ejercer el control social de la actividad legislativa y que sean cada vez más conscientes de la importancia de ejercer un voto informado.

Finalmente, es importante señalar que buena parte de las recomendaciones incluidas en este estudio pasan por un ajuste al reglamento interno del Congreso, el cual parece haberse quedado corto para garantizar el fortalecimiento institucional que hoy requiere el Congreso de la República para asumir los importantes desafíos que tiene al frente.

Es, tal vez, el momento de renovar este debate, aprovechando el interés de múltiples congresistas en el tema, y vinculando a distintos sectores de la sociedad civil -academia, ONGs, medios de comunicación- para trabajar conjuntamente en un nuevo marco normativo que facilite la consolidación del Congreso como eje fundamental del modelo democrático colombiano.

Así mismo, debe quedar claro que la principal lección aprendida con este interesante ejercicio, si bien hace relación a la necesidad de ajustar las normas que regulan el quehacer de los congresistas, se requieren de igual manera, compromisos éticos explícitos por parte de los legisladores de acoger y respetar dichas normas. Es claro que el Congreso como institución demanda a todas luces unos actores íntegros, más comprometidos con el país en su conjunto y dispuestos al escrutinio público general.

VIII. ANEXOS

A CONTINUACIÓN SE PRESENTAN APARTES DE LAS INTERVENCIONES DE LOS PANELISTAS QUE PARTICIPARON EN EL EVENTO DE PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO DE "RIESGOS DE INCIDENCIA INDEBIDA DE INTERESES PARTICULARES EN LA FORMACIÓN DE LAS LEYES", CONVOCADO POR TRANSPARENCIA POR COLOMBIA EL 2 DE JUNIO DE 2005

1. VACÍOS DE LA LEY QUINTA DE 1992
SENADOR DARÍO MARTÍNEZ
2. FALTA DE TRANSPARENCIA EN EL PROCESO LEGISLATIVO
DRA. ELISABETH UNGAR
3. AUSENCIA DE REGLAS EN EL CABILDEO
DR. JUAN MARTÍN CAICEDO FERRER
4. LIMITACIONES DE LA FIGURA DEL CONFLICTO DE INTERESES
SENADOR ANDRÉS GONZÁLEZ
5. FINANCIACIÓN DE CAMPAÑAS Y PARTIDOS POLÍTICOS
DR. HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA

1. VACÍOS DE LA LEY QUINTA DE 1992

Senador Darío Martínez¹

Introducción

La Ley 5ª. De 1992, que contiene las normas reglamentarias sobre reuniones y funcionamiento del Senado, Cámara de Representantes y el Congreso en pleno, debe en su integridad ser desarrollo pleno de los principios fundantes de nuestro Estado Constitucional Democrático, que dé prevalencia al interés general, que sirva a la comunidad y que garantice los derechos consagrados en la Constitución.

La función pública, y el Congreso no escapa a ello y obedecerá a principios fundamentales, consagrados en nuestra Carta Política, como el de moralidad, eficacia, imparcialidad y publicidad.

Lamentablemente el Reglamento del Congreso no cumple rigurosamente con estos preceptos y valores constitucionales. Es dueño de problemas estructurales y formales que contribuyen hacer del Congreso un órgano paquidérmico y a violentar el principio de transparencia en la formación de los actos legislativos, de las leyes, en el ejercicio del control político, en la función judicial, en la electoral, en la administrativa y en su funcionamiento en general.

Problemas constitucionales

1. Abogado de la Universidad de Nariño. Fue secretario de Gobierno en la Gobernación de Nariño, Personero del Departamento y Secretario Privado de la Alcaldía de Pasto. Desde 1983 hasta la actualidad se ha desempeñado como Senador de la República o como Representante a la Cámara.

- a. La Carta Política, en el trámite de las leyes es demasiado reglamentarista. Están incorporados en la Constitución Política más de veinte artículos dedicados al trámite de las leyes. Se deben desconstitucionalizar los temas reglamentarios y dejar en la Constitución los artículos esenciales y fundamentales para la formación de las leyes.
- b. La iniciativa legislativa es demasiado amplia. Once Organismos Públicos pueden presentar proyectos de ley, constituyéndose en colegisladores. Es conveniente restringir constitucionalmente esa iniciativa al pueblo, Congreso, Gobierno y una sola Alta Corte.
- c. Las objeciones presidenciales son inoficiosas, porque contribuyen a la lentitud en la expedición de las leyes, tanto por inconveniencia como por inconstitucionalidad.
- d. La acción pública de inconstitucionalidad que se la puede ejercer en cualquier tiempo en contra de las leyes, crea una inmensa inseguridad jurídica. Por eso soy partidario de un control previo de constitucionalidad para todas las leyes, algo similar de lo que ocurre actualmente con los proyectos de Ley Estatutarias.
- e. La función judicial del Congreso para juzgar excepcionalmente a los altos funcionarios del Estado, constituye un factor de impunidad y es un rey de burlas. Debe desaparecer y mantenerse solamente un control político sobre el presidente de la República por responsabilidad política exclusivamente en los casos de indignidad por mala conducta.
- f. La iniciativa del mensaje de urgencia y/o insistencia para tramitar ciertos proyectos, no solo responde a la voluntad del gobierno, sino que es menester ampliarse en determinados casos a la iniciativa del Congreso.
- g. Los términos muertos de reflexión parlamentaria, de ocho y quince días, entre comisiones y plenarias de las cámaras para tramitar los proyectos de ley no ha sido beneficioso. Han contribuido hacer más tortuoso el camino legislativo. Soy partidario de acabarlos.

Problemas legales

El Reglamento del Congreso adolece de incongruencias, lagunas y normas que en su conjunto, contribuyen a que las leyes y los actos legislativos no sean la verdadera y auténtica expresión de la voluntad política del órgano colegiado,

que garanticen el bien común y la consecución de la justicia.

Lo anterior, ha contribuido en forma grave a decaer cada vez más el prestigio congresional y a ratificar la creencia social de que el Congreso es una Institución degradada y alejada de la auténtica representación popular.

A continuación, señalo algunos malos hábitos parlamentarios que son consecuencia o de los vacíos normativos, o de equivocadas interpretaciones o costumbres contra legem.

- a. Desintegración del quórum por motivos partidistas, gobiernistas, de sabotaje, o por intereses non santos.
- b. Por los mismos motivos, abstenerse de votar un proyecto, o moción de censura, cuando la obligación es hacerlo afirmativa o negativamente. Otra cosa sería reglamentar la objeción de conciencia para determinados casos.
- c. No otorgar el uso de la palabra y pupitrear un proyecto, violentando así el derecho de representación y desapareciendo la responsabilidad política.
- d. Suspender una votación de un proyecto por motivos políticos o razones similares hasta lograr hacer las mayorías en la misma sesión o en otra distinta.
- e. La reapertura de las votaciones ya consumadas, se limitarán a la misma sesión en que se hizo y no crear inseguridad jurídica para repetirlas cuando las conveniencias políticas lo aconsejen. Las mayorías no pueden ser sobrevinientes y acomodaticias, sino presentes en la sesión respectiva, llevadas a cabo en forma seria y responsable. Esa manipulación es nociva.
- f. Las ponencias de los proyectos tienen que ser de forzosa aceptación a excepción de los casos de impedimentos fundados legalmente aceptados o de recusaciones que prosperen.
- g. La presentación de las ponencias de los proyectos se harán dentro de los términos legales y establecerán sanciones efectivas y no simbólicas cuando se incumple con ellos.
- h. La designación de los ponentes de los proyectos, se hace a dedo por parte de los presidentes de las comisiones, vulnerando el derecho fundamental del pluralismo político y de la representación de las minorías. Ese nombramiento debe efectuarlo las mesas directivas de las comisiones respectivas porque en

ellas, por mandato constitucional y legal están representadas las minorías.

- i. La declaratoria de suficiente ilustración en el debate a los proyectos, no puede ser decisión de las mesas directivas, sino de las plenarias de las cámaras o de las comisiones y con estricta observancia de que no puede hacerse sino después de haberse discutido un artículo en dos sesiones.
- j. No existe acumulación de los mismos proyectos cuando cursan simultáneamente en ambas cámaras. En más de una vez, se han cruzado sus trámites.
- k. El primer debate de los proyectos en las comisiones constitucionales permanentes, (mandato constitucional) se lo sustituye por informes de comisiones accidentales para el segundo debate.
- l. Las comisiones de conciliación se han convertido en una especie de otra cámara. Legislan a espaldas de las plenarias de ambas cámaras. Esos informes y el articulado final de los proyectos que proponen los mediadores, casi que en el ciento por ciento, son pupitreados, sin ninguna clase de debate y ellos se convierten en el texto final de las leyes. En estricto Derecho, no hay segundo debate como lo ordena la Constitución y la Ley.

Los conciliadores son escogidos caprichosamente por los presidentes de las cámaras, nombrando a sus amigos y conmlitantes políticos. En varias oportunidades se designan a miembros de otras comisiones que no conocen las materias sobre las cuales se legisla y en más de una vez, no se priorizan y prefieren a los ponentes. Todo el esfuerzo legislativo de comisiones especializadas, de ponentes y de plenarias, queda reducido a la imposición de la voluntad del presidente de las cámaras, quien es en últimas el que legisla a través de sus amigos conciliadores.

- m. Solo se puede apelar la negativa de un proyecto. Se necesita precisar legislativamente la apelación de los artículos negados y reglamentar ambas apelaciones cuando las sesiones de las comisiones son conjuntas; o en su defecto, derogar la prohibición legal que les impide a las plenarias debatir artículos negados en las comisiones.
- n. Los mensajes de urgencia presentados por el gobierno con respecto a los proyectos en curso, una vez presentados son de interés público y no pueden ser retirados movidos por la conveniencia política del gobierno, así sea con

el asentimiento del Congreso. O un proyecto es urgente o no lo es. Esa mala costumbre debe acabarse, prohibiendo el retiro de esos mensajes.

- o. El orden del día lo elaboran exclusivamente los presidentes de las comisiones o de las plenarias y no las mesas directivas como lo ordena la Ley 5ª. De 1992. Esto fractura el derecho de las minorías y de otras fuerzas política que tienen pleno derecho a que sus proyectos sean incluidos en el orden del día.
- p. La alteración del orden del día, habitualmente se la hace sin respetar las excepciones constitucionales a que está obligado, como por ejemplo, la citación a Ministros y el trámite prioritario sobre proyectos de ley aprobatorios de Tratados sobre Derechos Humanos.
- q. El Derecho fundamental de la participación ciudadana en el estudio de proyectos, es inane y una burla. Se cita y se escucha a la ciudadanía después de rendir las ponencias. Éstas no recogen las propuestas que se hacen en las audiencias públicas.
- r. Existe el uso y abuso de las sesiones informales para escuchar servidores públicos que pueden intervenir en sesiones formales y a particulares que intervienen en audiencias públicas o en indagaciones de control público en las comisiones respectivas.
- s. No existe un procedimiento especial y por separado para el trámite de los actos legislativos. Hoy este trámite en gran parte, está reglado por varias sentencias de la Corte Constitucional y especialmente por la sentencia C-222 de 1997. Por remisión se aplica el procedimiento legislativo ordinario, lo que ha creado graves incoherencias y generado vicios de procedimiento.
- t. La Ley establecerá sanciones para los congresistas que aprueben proyectos violando la Constitución por vicios de procedimiento en su formación. Por ejemplo, sin debate alguno, sin la mayoría requerida, etc., (Artículo 149 de la C. P). Las sanciones deben ser más severas cuando el congresista reincida en incurrir en los vicios de procedimiento, sean subsanables o insubsanables. No habla bien del Congreso, cuando en el último año, la Corte Constitucional, ha declarado inconstitucionales más de cuarenta proyectos por vicios de forma.
- u. Los debates de control político, no concluyen en nada práctico y efectivo. Deben cerrarse o con moción de observaciones, o abriendo la posibilidad de una moción de censura o declarándose las cámaras satisfechas con las

explicaciones dadas por los Ministros.

- v. La moción de censura en contra de un Ministro ha sido un solemne fracaso. Al sinnúmero de razones políticas y jurídicas, se hace necesario señalar la errada competencia que tienen las mesas directivas de las cámaras para tramitarla en forma discrecional, infringiendo especialmente el control político que ejercen las minorías, especialmente cuando éstas no tienen representación en las mesas directivas.

La renuncia de un Ministro, no conllevará evitar la moción de censura. Así, éste se haya separado del cargo, debe adelantarse el debate y censurarse jurídicamente al Ministro y establecerla como sanción política.

- w. Los impedimentos por conflicto de intereses adolecen de una completa reglamentación. Tímidamente se ha desarrollado el conflicto de interés económico, pero no el de carácter moral como lo ordena la Constitución Política.

La pérdida de investidura de los Congresistas por conflicto de intereses morales, ha quedado sometida a la subjetividad ética de los Consejeros de Estado.

El legislador no sólo está obligado a precisar, por respeto al principio de legalidad, las causales que motivan la declaratoria de un impedimento por conflicto de intereses morales, sino que además, tiene el deber de complementar y adicionar las de carácter económico. Esa es una función indelegable, ni siquiera al juez competente puede hacerse.

No es osado sostener que la Ley 5^a de 1992, consagra ninguna causal de conflicto de intereses de naturaleza económica. Por su generalidad, traza simplemente el marco dentro del cual se especificará la aplicación del conflicto de intereses.

Esta clase de conflicto no puede circunscribirse al impedimento de participar en los debates o votaciones respectivas. Tratándose de proyectos, el conflicto de intereses, es fundamental que provenga desde la presentación de los mismos, de la aceptación de las ponencias, incluyendo los respectivos

informes y obviamente, los debates y las votaciones correspondientes, independientemente que el proyecto sea negado, aprobado o retirado.

Con respecto a los impedimentos por conflicto de intereses cuando el Congreso ejerce la función judicial, es necesario legislar en forma especial.

- x. Es necesario legislar sobre el conflicto de intereses morales y económicos en que pueden incurrir los miembros del Ejecutivo, hablo del Presidente de la República y sus Ministros cuando ejercer la función colegisladora.

El gobierno nacional tiene por ejemplo, iniciativa privativa de veinte leyes de vital importancia para la vida económica y social del país y además puede coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el congreso antes de la aprobación en las plenarias.

Son múltiples las ocasiones en las cuales, el interés general, propio de la función pública, entra en conflicto con intereses particulares de algún Ministro o del gobierno en particular, sin que estos empleados públicos se declaren impedidos, o cuando tienen interés particular los parientes dentro del grado señalado por la Ley o sus socios de hecho o de derecho.

Ministros y altos funcionarios del Estado, impunemente representando intereses económicos, gremiales o empresariales, olímpicamente y sin ningún recato moral, transfiguran su investidura para pasar a ocupar esos elevados cargos y colegislar en materias que de alguna manera afectan los intereses especialmente económicos que ellos han representado o representan.

Algunas conclusiones

La Ley 5ª. de 1992, se estructura sobre la relación institución, congreso y congresista como persona y no como institución congreso, partido o movimiento político.

La urgencia de tramitar un nuevo reglamento del Congreso, debe tener en

cuenta la reforma política aprobada por el congreso, mediante el Acto Legislativo 01 de 2003, especialmente en lo atinente a la obligación por parte de los congresistas elegidos por un mismo partido o movimiento político, de actuar como bancada en los términos que señale la ley.

Para este propósito se necesita primero, expedir la ley de bancadas, que se halla rezagada en la Cámara de Representantes.

El funcionamiento del Congreso por bancadas, revoluciona el reglamento interno. Se necesita reestructurarlo, teniendo en cuenta los nuevos términos de la relación política, esto es, congreso, partidos.

La iniciativa para expedir un nuevo reglamento del Congreso, debe ser del propio congreso, asesorado de la academia y de las organizaciones sociales y políticas que han manifestado vivo interés en contribuir al perfeccionamiento de la democracia representativa. Nuestra modesta experiencia la ponemos al servicio de ese noble y necesario propósito.

2. FALTA DE TRANSPARENCIA EN EL PROCESO LEGISLATIVO

Elisabeth Ungar Bleier¹

A medida que las sociedades se van haciendo más complejas, también aparecen más grupos –sociales, étnicos, profesionales, regionales, empresariales, etc.- entre los ciudadanos que buscan que sus intereses sean adecuadamente representados y tenidos en cuenta en los procesos decisorios. Esto, a su vez, requiere de estructuras institucionales más complejas, capaces de responder a esta diversificación y multiplicación de intereses y demandas. Es decir, instituciones más eficaces, eficientes y representativas.

En este contexto, estudios como el que hoy presenta Transparencia por Colombia constituyen un avance muy importante en la búsqueda del fortalecimiento y del incremento de la independencia, la credibilidad y legitimidad de una de las Instituciones centrales de cualquier régimen democrático, el Congreso de la República.

Me han solicitado que analice algunos de los resultados de la investigación a la luz de los riesgos de incidencia indebida de intereses particulares derivados de la falta de transparencia en el proceso legislativo. Es decir, “por situaciones o conductas que limitan el acceso de la ciudadanía en general y de los propios congresistas a información fundamental que facilita el adecuado debate de los

1. Licenciada en Ciencia Política, M.S. in Legal Institutions and Sociology of Law (M.L.I.), de la Universidad de Wisconsin, Madison, Wisconsin, EE.UU. Directora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes - Profesora titular desde 1995. Desde 1997 Directora del Programa Congreso Visible de la Universidad de los Andes. Dirige el Magíster de Ciencia Política. Asesora del Presidente de la República Virgilio Barco entre 1989 y 1990.

proyectos de ley y el control social sobre la gestión del legislativo”. El supuesto subyacente, y que yo comparto plenamente, es que hay una relación directa entre la visibilidad de los procedimientos y la probabilidad de que se presenten hechos de corrupción. Esta visibilidad debe darse en todas y cada una de las etapas del proceso decisorio y debe, por supuesto, regir el comportamiento y el accionar de todos los actores involucrados, públicos y privados. Lo que quiero señalar con respecto a esto es que en la medida en que actores particulares intervienen en decisiones que tienen efectos públicos y colectivos, deben someterse a los principios de la visibilidad y la transparencia.

Por esta razón, en esta breve intervención quiero referirme a aquellos riesgos relacionados con la falta de transparencia que tienen que ver directamente con actores **no** gubernamentales, que son un eslabón muy importante en la problemática que ocupa nuestra atención en el día de hoy. Por supuesto, esto no implica desconocer la relevancia que en este fenómeno pueden tener factores resultantes de las reglas de funcionamiento del Congreso, de su estructura interna o de la interferencia de otros actores gubernamentales.

Para comenzar, es importante señalar que por actores no gubernamentales entendemos grupos de presión e interés, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, organizaciones gremiales y empresariales, y grupos económicos que operan en el ámbito nacional o internacional, así como organismos bilaterales y multilaterales. A estos actores se suman actores ilegales, nacionales o incluso con alcances transnacionales, que también pueden afectar la transparencia de la gestión del Congreso, en la medida en que actúan para favorecer intereses particulares. No hay que hacer esfuerzos demasiado imaginativos para identificar proyectos que en el pasado lejano y en el más reciente han sido objeto de manejos poco transparentes y de presiones indebidas por parte de este tipo de actores.

En segundo lugar, considero que la falta de transparencia en el procedimiento legislativo tiene que ver con la legalidad de los actos, pero también con su legitimidad. Esto con frecuencia dificulta la identificación de interferencias indebidas, porque se supone que basta con que una actividad no sea ilegal, para

que automáticamente adquiriera legitimidad. Es decir, que si bien el acatamiento del marco legal que regula la participación de estos actores es indispensable, no garantiza que esta sea legítima. Lo anterior es particularmente relevante cuando el o los proyectos en cuestión tienen que ver con características esenciales o estructurales del régimen político, económico o social o cuando afectan derechos fundamentales. Este es el caso de las reformas constitucionales, pero obviamente no se limita a ellas.

En tercer lugar, la falta de transparencia en el proceso legislativo contribuye a la reproducción de las inequidades de la sociedad. Como lo muestra el estudio que hoy nos convoca, en los tres casos analizados los mayores beneficiarios de la falta de transparencia en alguna o algunas de las etapas o en alguna o algunas de las instancias relacionadas con el procedimiento fueron actores que pueden ser considerados como poderosos y que seguramente adquirieron más poder gracias a estas actuaciones. Para decirlo de una manera bastante coloquial y simplista, quienes tienen poder tienen más posibilidades de incidir en el proceso legislativo para beneficiarse directamente del mismo. En este sentido, el problema no radica en que ciertos sectores sean escuchados, o que tengan posibilidades de lograr legislación que los beneficie, al fin y al cabo de esto se trata la representación, sino en que no todos los ciudadanos o sectores sociales tienen la posibilidad de hacerlo.

En cuarto lugar, la creciente presencia en la economía nacional de empresas transnacionales y de conglomerados económicos con intereses en múltiples y diversos sectores, las convierte en actores muy poderosos y con una gran capacidad de influencia en el legislativo frente a proyectos de naturaleza y alcances muy diversos, y ubica a empresas más pequeñas en condiciones de desventaja.

En quinto lugar, como lo señala el estudio, la falta de transparencia no solamente se puede dar durante todas y cada una de las etapas del proceso legislativo propiamente dicho, sino incluso antes de que este se inicie formalmente. Es decir, desde que los proyectos se conciben y se redactan, hasta su aprobación. Pero incluso va mucho más allá y tiene que ver con el tema de la financiación de la política y las implicaciones que esta puede tener en las actuaciones de los congresistas.

En sexto lugar, todas las implicaciones negativas que la falta de transparencia en el proceso legislativo y la ingerencia indebida de intereses particulares en la formación de leyes pueden tener sobre la legitimidad y la credibilidad del Congreso, adquieren una relevancia aún mayor cuanto ésta y aquella son el resultado del accionar de actores ilegales. Mucho se ha escrito sobre la posible injerencia de éstos en proyectos de gran trascendencia nacional y sobre los efectos que ello ha producido en el país. Y todos sabemos que estos efectos son aun más críticos cuando van más allá de la búsqueda de beneficios económicos y pretenden incidir en las estructuras y las instituciones políticas.

La falta de transparencia en el proceso legislativo no se limita a problemas relacionados con los procedimientos, muchos de los cuales han sido acertadamente identificados en el Estudio de Transparencia por Colombia como posibles riesgos para la ingerencia de intereses particulares en los mismos. Los efectos van mucho más allá, en la medida en que pueden incidir en la forma de acceder al poder, de ejercerlo y de permanecer en él. Por esto, las recomendaciones planteadas son de gran relevancia. Sin embargo, si las mismas no se enmarcan en un propósito más amplio de democratizar y de hacer más equitativo el acceso al poder y su ejercicio, su efectividad se verá limitada. Lo anterior necesariamente va de la mano del fortalecimiento de una cultura de la rendición de cuentas, la cual sólo será efectiva si entendemos que la responsabilidad política le compete a los elegidos, que son nuestros representantes, pero también a nosotros, los representados.

La Constitución de 1991, y más recientemente el Acto Legislativo No. 1 de 2003, dieron pasos muy importantes en esta dirección. Sin embargo, no se deben quedar a mitad del camino. El reto de depurar las prácticas políticas le compete al Gobierno, al Congreso, a los partidos políticos, a los políticos y a la academia, entre otros. Pero le compete también de manera muy importante a esos actores no gubernamentales, nacionales e internacionales, públicos y privados, que mencioné al comienzo, y que por acción o por omisión con frecuencia han sido agentes de la incidencia indebida de intereses particulares en la formación de leyes.

3. AUSENCIA DE REGLAS EN EL CABILDEO

Juan Martín Caicedo Ferrer¹

Mis reflexiones se orientan en tres direcciones muy sencillas.

La primera, compartir con ustedes una pequeña discusión sobre la impresión que tengo con relación al fracaso de varias iniciativas que se tramitaron en el Congreso para reglamentar el Cabildeo, que fueron votadas negativamente.

Dos, una reflexión sobre el tema de darle más transparencia al trámite de leyes, que inevitablemente está ligado con el propósito que ha animado las últimas reformas políticas en el sentido de fortalecer los partidos.

Y tres, algunas recomendaciones de orden práctico sobre la primera reforma política integral que se tramitó en el Congreso en el año 98 que fracasó en el último debate.

¿ Por qué fracasaron estos proyectos de ley? A mi modo de ver porque están inspirados en una filosofía equivocada. Creo que confundimos un derecho fundamental que tenemos todos los ciudadanos de participar en el proceso de formación de las leyes con el tráfico de influencias.

Lo que hay que hacer es darle publicidad y reglamentar el tráfico de influencias. A eso lo llamaron Cabildeo e hicieron una mala copia del proceso

1. Ex Alcalde de la ciudad de Bogotá, ex Ministro de Trabajo, ex Congresista, ex Presidente de FENALCO. En la actualidad es el Presidente de la Cámara Colombiana de Infraestructura.

americano en el que el sistema de representación es indirecto, no es el mismo que tenemos en Colombia, en el que elegimos directamente.

Yo creo que realmente la reglamentación del cabildeo ha caído en una interpretación equivocada, tan equivocada que no se contempla un régimen de inhabilidades para los cabilderos, y se soslaya el derecho a participar directamente sin una sociedad comercial intermediaria. Entonces para poder yo hacer cabildeo, primero tengo que hacer un registro en una cámara de comercio.

Eso quiere decir que es a través de un registro comercial, y no como el principio de un derecho ciudadano. Las cámaras de comercio, por su naturaleza, llevan el registro público de los comerciantes y no los derechos que la Constitución le da a los ciudadanos de opinar.

Entonces, la reglamentación lo que hizo fue comercializar un derecho fundamental que está previsto en la propia Constitución de 1991, y desde esa perspectiva, se limita, se discrimina, se rompe el principio de igualdad. No puede ser cabildeo si todos no tienen la misma condición económica y de poderes para incidir o para pagarle a profesionales que lo hagan.

En su momento, sugerimos algunas modificaciones al Proyecto 046 de 2001 presentado por el Senador Germán Vargas Lleras, tendientes a evitar que la participación de las personas en el trámite legislativo se circunscribiera a “empresas” dedicadas a esa actividad, dejando por fuera al ciudadano común. Se trataba de crear una condiciones para un ejercicio dialéctico transparente e interdisciplinario, en donde estuvieran representados todos los intereses eventualmente involucrados en los asuntos sometidos a Consideración del Congreso de la República. El proyecto fue archivada en comisión primera.

De otra parte, es más frecuente el cabildeo del sector público que el del sector privado. Ese cabildeo del sector público tenemos que reglamentarlo y volver a aquella figura original en la que quienes tienen que hacer las políticas en el Congreso son los ministros y no funcionarios de segundo o tercer nivel.

El problema también surge porque no hay decisión de partidos, no se pactan prioridades, los partidos no designan voceros teniendo en cuenta sus especialidades. No hay bancadas y no hay regímenes de partidos. El Funcionamiento en bancadas permitiría la consolidación de criterios de racionalidad en el debate de las leyes y en el ejercicio del control político en las corporaciones públicas.

El cabildeo no hay que reglamentarlo sino prescribirlo. Lo que hay que reglamentar es el derecho que tenemos todos los ciudadanos de participar en la formación de las leyes. Debe ser una ley estatutaria porque afecta un derecho fundamental.

La segunda reflexión. Se necesita una reforma al reglamento del Congreso que soporte la reforma política. Para hacer control político y promover la iniciativa legislativa los proyectos deberían presentarse en nombre del partido y no de cada ponente individualmente. Hay que delimitar a través de la presencia de partidos fuertes en el Congreso, la presión de los intereses particulares. Bienvenida la iniciativa que le dé soporte a la reforma política que pretende fortalecer los partidos en el Congreso.

Y la tercera reflexión se refiere a algunas recomendaciones:

- s Implementar un registro simple al que pueden acudir todos los ciudadanos que quieran opinar sobre la formación de una ley, exigiendo al ciudadano que tan sólo registre su nombre, cédula, domicilio.
- s Crear comisiones de análisis legislativo que sirvan para prever y analizar el alcance y beneficios de los proyectos así como inducir las condiciones de seguridad jurídica en la etapa inicial del trámite legislativo. Se trata de evitar el desgaste del Congreso en proyectos de ley improvisadas o carentes de soporte técnico. Instrumentos de esta naturaleza han demostrado ventajas en diversos países del mundo.
- s Sustituir las actuales comisiones accidentales de conciliación que hoy abren las puertas para las más irregulares y nefastas prácticas secretas en la negociación de textos legales. Hoy son “congresitos” en los que participan congresistas, representantes de los gremios y del gobierno. Con frecuencia

has servido para la introducción de articulados ajenos a las versiones originales de los proyectos. secretos

- s Prohibir la inclusión de artículos nuevos en plenarias con el propósito de reafirmar el carácter especializado de las comisiones y garantizar que las plenarias de Senado y Cámara son el escenario para el análisis global y las comisiones el foro para la discusión detallada sobre los artículos en concreto.
- s Fortalecer técnicamente a los congresistas. Las utl's no dan suficiente soporte técnico. Lo importante no es el hecho de que los congresistas no estén preparados, sino llamar la atención para que tengan varios y buenos grupos técnicos asesores.
- s Abrir el debate legislativo a la participación ciudadana, mediante el uso de las audiencias públicas. Están han sido desaprovechadas, se trata de fortalecerlas, ampliarlas y hacer pedagogía.
- s Aprender y replicar de los modelos de Latinoamérica y no de experiencias de países con sistemas políticos radicalmente diferentes al nuestro.
- s Las ponencias deben ser colegiadas. Un número plural de ponentes democratiza la posibilidad de análisis y sustentación de los proyectos y suprime la tradición de "propiedad" de algunos parlamentarios sobre temas particulares en la elaboración de las ponencias.

4. LIMITACIONES DE LA FIGURA DEL CONFLICTO DE INTERESES

Senador Andrés González¹

Gracias. Me voy a limitar a una consideración central y es el sistema político, el régimen representativo y los conflictos de intereses. Y la primera pregunta que tengo sobre este tema es ¿cómo tomar bien decisiones en un sistema democrático como el nuestro?

Si nuestro sistema democrático es representativo, la primera pregunta que puede uno hacerse es ¿cómo representar adecuadamente los intereses de la comunidad, de la Nación? ¿serán los intereses de cada uno de nosotros como individuos, o deben ser los intereses de aquellos que nos han elegido para un mandato?. Y si debe ser así, ¿cómo opera y cómo el sistema favorece que eso funcione de manera adecuada?.

Yo diría que en ese tema proceden dos elementos: el entorno, el sistema político, las instituciones y segundo, el elemento cultural y humano que ayuda a la representatividad, a que prevalezca el interés general. Es decir, de una parte, un sistema político que favorezca la buena toma de decisiones, y de otra, que existan condiciones morales óptimas para ese efecto: la iniciativa, la calidad del debate, de la agudeza con que se haga la investigación.

La Constitución del 91 favorece el interés general sobre el particular. La gran pregunta es entonces, ¿cómo crear un sistema y una postura que favorezcan la

1. Tiene más de 20 años de experiencia en la vida pública. Fue Ministro de Justicia, Concejal y Gobernador de Cundinamarca. Senador de la República y Catedrático de la Universidad Externado de Colombia. Experto en los temas de Instituciones Políticas y de Derecho Constitucional.

permanencia del interés general? En este orden de ideas yo diría que en nuestro sistema político se requiere que pasemos de la política individual a la política colectiva porque si la política permanece como está, hay un espacio muy fértil para que prosperen los intereses de orden individual, y aquí estamos frente a un tema crucial en la vida política actual colombiana y es que a partir de la reforma política, a partir de la misma Constitución del 91, procuramos que las decisiones, las opiniones, los conceptos se articulen, se construyan colectivamente. Si nosotros logramos que las decisiones se construyan de esa forma, se erosionara la influencia de los intereses personales. En los intereses colectivos interviene más la razón. Si yo utilizo el partido como un instrumento para la toma de decisiones colectivas, uno escucha distintos puntos de vista y entonces lo que ocurre es que si se va a tomar una decisión política, uno oye a los sindicatos, a los empresarios, a las universidades, a los importadores, a los gremios nacionales y a las empresas multinacionales.

Si uno favorece una toma de decisión fruto de esta interacción, del contrapeso de distintos puntos de vista, se va a lograr una mayor racionalidad en la toma de decisiones y eso se obtiene organizando el sistema político a través de partidos fuertes, robustos, con grupos defensores.

¿Cómo más se logra eso? Se logra también a través de las audiencias públicas. Cuando nos obligamos a que haya unas audiencias públicas en las que se escucha a todo el mundo y se lanzan unos avisos para que la gente se inscriba y presente sus propuestas, eso ayuda mucho a enriquecer la toma de decisiones. Cuando estábamos debatiendo la reforma constitucional de pensiones, llegaron los sindicatos, el personal de los grupos de los fondos privados de pensiones, la gente del gobierno; sólo así se puede tomar una decisión. Y obviamente un hábito inapropiado que todos hemos sufrido en el Congreso, es que esto se tramite en forma muy institucional.

El estudio de Transparencia recomienda que haya una institucionalización de la participación de los actores en la vida colombiana en esos temas. Para ello creo que es oportuno utilizar la tecnología informática, que las páginas web de los senadores y representantes funcionen a cabalidad.

Cuando trabajamos el tema del código del menor, uno recibía mensajes de las casas de adopción, de los colegios, y todo eso se fue mostrando en la página web. Se evidenciaron los alcances del proyecto y allí se vieron todos los matices del proyecto. Esa licuadora, esa ventilación, esa aireación, ese movimiento del proyecto es absolutamente fundamental y solo se logra con un trabajo previo de mucha publicidad del proyecto en las páginas tanto de los congresistas como algo que, ojalá mejorará mucho, que son las páginas del Congreso.

Es importante la transmisión por televisión y está bien el seguimiento y la transparencia. En esa materia ahora dejaría algunas inquietudes: Por ejemplo, no ha dejado un sabor muy positivo, el proceso de la ley de presupuesto. Ese es uno de los proyectos de ley más importantes en la gestión de un país y no hay participación de los congresistas. No hay un mecanismo realmente transparente ni en las subcomisiones, ni en las reglas de juego, se manipulan los informes, y leyes que son absolutamente vitales en el debate público en el país no se dan a validar.

Yo concluiría que de lo que se trata es de pensar los esquemas para propiciar la permanencia del interés general sobre el individual y como quiera que se trata de construir racionalmente una decisión y una opinión colectiva, solo aquellos instrumentos colectivos que hacen propicia la discusión contraponiendo y balanceando las opiniones de diferentes actores tanto políticos como sociales como económicos, constituyen la metodología. Esa es la receta, a mi juicio, más apta para poder encontrar decisiones transparentes colectivas. Desde luego, en esa misma medida, la organización social también es indispensable. Si tenemos un sistema político más organizado, irá en la dirección correcta; si tenemos una sociedad más estructurada a través del tejido social con ongs, eso también es la decisión correcta.

Colombia se distingue por ser una de las naciones con una de las sociedades mejor estructuradas, con mayor número de organizaciones entre los distintos cánones de pensamiento, tenemos ahí un activo absolutamente invaluable para que nos ayudemos y podamos tener un equilibrio entre el sector político y el sector social en aras de la transparencia.

5. FINANCIACIÓN DE CAMPAÑAS Y PARTIDOS POLÍTICOS¹

Humberto de la Calle Lombana²

Nada más pertinente para analizar los riesgos de la incidencia indebida de intereses particulares, tanto en el ejercicio político como en el trámite de las leyes, que dar una mirada al problema de la financiación de partidos y campañas, fuente permanente de preocupación en todas las democracias del mundo.

Por esta razón, me permito felicitar a Transparencia Colombia y a los demás intervinientes y promotores de la investigación, la cual contribuirá sin duda a ampliar el nivel de conocimiento y de conciencia ciudadana sobre un tema clave en el terreno de la solvencia ética de la democracia.

A raíz de la pasada Copa Mundo, alguien recordaba que, según Jean Paul Sartre, en la cuestión del fútbol, todo va bien hasta cuando interviene el equipo contrario.

En la financiación de partidos y campañas, todo va bien hasta cuando interviene los políticos.

1 La presente es la versión editada de la intervención realizada por el autor en el panel de presentación de resultados del Estudio de Riesgos de Incidencia Indevida en la formación de las leyes, organizado por Transparencia por Colombia. La versión completa está en la pagina www.transparenciacolombia.org.co

2 Doctor en Derecho con vasta experiencia en políticas y asuntos públicos, derecho constitucional y administrativo. Ex vicepresidente de Colombia, ex Ministro de Gobierno, Embajador de Colombia ante varios países, ex director del Organismo Electoral. Consultor internacional en asuntos electorales. Presidió las deliberaciones que condujeron a la aprobación de la Carta Democrática Interamericana en la OEA., profesor universitario y autor de varios libros y ensayos. Columnista de varios medios de comunicación.

En efecto, es evidente que hemos progresado: hay más elecciones y más democracia, la capacidad técnica para administrarlas es cada vez superior, los organismos electorales han mejorado y ahora han sido puestos en marcha donde antes no los había, las acusaciones de fraude disminuyen, la recolección de datos es más rápida, los padrones electorales son más completos. Pero algo falta. Hemos optado por aumentar las regulaciones en la financiación de la política, hemos decidido invertir los dineros de los contribuyentes, pero hay algo opaco: el fantasma de la financiación ilegal o indebida ronda por todo el mundo y atormenta a congresistas y jefes de gobierno en todas partes. Ningún país está a salvo. Desde los más desarrollados hasta las más remotas democracias situadas en los confines del orbe, todos han sentido el peso del escándalo y el agobio de la insatisfacción.

La mala noticia es que nadie puede garantizar soluciones mágicas. Al frente tenemos un camino largo que invita a probar el método de ensayo y error. Lo importante, además de no perder la paciencia, es conocer el objetivo. Fijar claramente los valores que deben iluminar esta larga tarea.

Dinero y política

La relación entre ambos es inmemorial, necesaria y conflictiva. En efecto, algún tipo de financiación ha sido siempre indispensable para que los voceros de la opinión, los que más activamente participaban en las deliberaciones comunitarias, tuviesen modo de dedicar todo o buena parte de su tiempo a los temas públicos.

El desafío es, pues, lograr un esquema de financiamiento de partidos y elecciones que no arriesgue los valores básicos de la democracia: la igualdad de los ciudadanos, la libertad de los electores y la autonomía de los elegidos. Aunque el dinero sea necesario e inherente a la acción política, no puede ser la razón determinante de las decisiones. En tal caso, el principio de “un ciudadano, un voto” se vería debilitado o eliminado. Aún más, una derivación indeseable implica lograr que el ciudadano vote en función de los bienes que recibe del candidato. Este fenómeno, el clientelismo, mina la esencia de la democracia. Por fin, otro asunto

que hay que cuidar es evitar que la democracia termine convertida en un sistema plutocrático donde quienes financian dictan las políticas públicas. En tal caso, basta un pequeño paso para llegar a la corrupción.

La actividad partidista en regímenes democráticos exige un mínimo de organización y, por tanto, de financiación. Es claro que los partidos ya no descansan exclusivamente en el apoyo espontáneo de los prosélitos. Las modernas campañas son más complejas.

Por su parte, aportar dinero a un partido o a un candidato es, también, un modo de expresar ideas. De hecho, uno de los problemas ancestrales en la materia, tiene que ver con la discusión sobre el límite de las regulaciones de cara al inmenso territorio de la libertad de expresión.

Es preciso entender, entonces, que el aporte de dinero a partidos y candidatos es una inversión en la democracia. El costo de la democracia es un género más amplio y, a veces, más abstracto. Pero en lo que aquí nos concierne, el costo de partidos y campañas está indisolublemente ligado a la sostenibilidad de aquella. El carácter de inversión necesaria para la democracia, no le quita a la relación dinero-política su faz conflictiva. Literalmente, pues, la financiación de la política es una moneda de dos caras.

La negativa, se refiere a los eventos críticos que genera la sed inapagable de dinero. Escándalos vinculados al ingreso de dineros ilegales, corrupción, aportes de grupos poderosos entregados con el objeto de incidir posteriormente en el gobierno electo, son fantasmas que recorren el mundo. Nadie escapa a ellos. Países ricos y pobres, democracias occidentales, gobiernos en el Oriente, partidos en el tercer mundo, líderes en el Norte y en el Sur, todos a una, son vulnerables.

Elementos de consenso

Pese a las diferencias, hay aspectos sobre los cuales los científicos han alcanzado alto grado de consenso en el análisis de la cuestión. No quiere decir esto que haya unanimidad en el tratamiento de cada tema.

Uno. Se reconoce que el problema existe, que tiende a agravarse y que nadie puede tirar la primera piedra. En tal sentido, este acto de identificación del problema ha creado incentivos para la búsqueda de soluciones. Vale la pena recordar la frase de K.D. Ewing quien en su libro sobre la situación del Canadá señaló que “el escándalo ha sido con frecuencia la partera de las reformas”³

Dos. El viejo esquema, dirigido a confiar exclusivamente en la responsabilidad política de partidos y candidatos, es cosa del pasado. Se reconoce la necesidad de mecanismos para intervenir el problema y, usualmente, se admite que el Estado juega un papel.

Tres. Generalmente se acepta que deben limitarse los gastos y las contribuciones. También es casi unánime que se acepte que el Estado, de manera directa o indirecta, debe asumir al menos parte de los costos en que incurren los partidos o los candidatos.

Existe una mayor tendencia en América Latina, en comparación con Europa, a utilizar volúmenes más grandes de financiación por parte del Estado. Tal es el caso de México, para no hablar de Colombia donde a consecuencia de crisis pasadas, son reiteradas las apelaciones de políticos y tratadistas, dirigidas a defender la financiación totalmente a cargo del Estado. Pero aquí parece existir simplemente un espejismo. El dinero del Estado no apaga el ansia de los políticos que quieren más dinero. Pretender que de esta forma se aleja el riesgo de la presencia del dinero negro, puede ser apenas una vana ilusión. En cambio, puede generar una mayor dependencia de los Partidos de la organización estatal, alejándolos cada vez más de la sociedad civil.

Cuatro. Se reconoce que el costo de las campañas ha crecido de manera superlativa. En esto juegan su papel el *marketing político*, el creciente número de técnicos y consejeros (*spin doctors*), la proliferación de *focus groups* y encuestas de opinión y, por sobre todo, la necesidad inagotable de acudir a los medios electrónicos de comunicación, entre los cuales juega un papel determinante la

3 Ewing, K.D. Money, politics and law. A study of electoral campaign finance reform in Canada, pg. 8.

televisión. El uso de ésta es uno de los temas preponderantes de la discusión en la actualidad. La tendencia de los partidos es a usar la televisión, no sólo mediante intervenciones de los candidatos a la manera tradicional, sino mediante la utilización de propaganda (*spots*), y a buscar su abaratamiento, proponiendo incluso que el Estado asuma los costos o que los medios televisivos tengan la obligación, incluso gratuita, de difundir los correspondientes mensajes. Aquí se plantea un serio problema fiscal y constitucional, relacionado con la libertad de expresión. En todo caso, los partidos suelen creer que el uso de la televisión es determinante para el resultado electoral. Consecuencialmente, creen también los partidos que el dinero tiene gran influencia en los resultados electorales.

No obstante, un análisis empírico no necesariamente conduce en todos los casos a dar sustento práctico a esta creencia. La cuestión es mucho más compleja. El resultado depende de un conjunto de variables y el peso del dinero dentro de ellas, no siempre es igual. En el caso de México, por ejemplo, luego de la reforma de 1996, pese al efecto dirigido a crear mayor competitividad electoral con fundamento en un fuerte viraje hacia la financiación pública, los resultados empíricos muestran que “con un mismo nivel de gasto, incluso el máximo permitido, se puede tener todo tipo de resultados electorales”⁴

¿Cuánto cuesta la política en Colombia?⁵ Una primera afirmación obvia es que hay una grave carencia de “datos duros” en este terreno.

En primer lugar, los pocos que se obtienen provienen de los informes de los propios partidos, considerados unánimemente como insuficientes. Por otro lado, está la información oficial sobre el financiamiento público directo, pero aún en países donde la proporción de éste es predominante, se admite generalizadamente que hay componentes de financiación privada imposibles de valorar, para no hablar de los “costos en la sombra”, que corresponden a actividades de partidos y candidatos en los niveles municipales, casi nunca reportados, como

4 MOLINAR HORCASITAS, Juan. “El Tiempo de la Legitimidad”. De, Cal y Arena. México 1991

5 Para consultar cuánto cuesta la política en Latinoamérica, que hace parte del texto original de esta intervención, remitirse a la versión completa de la conferencia en www.transparenciacolombia.org.co

son los mítines, afiches u otros renglones que pagan los prosélitos directamente. En este mismo rubro está la financiación por fuera de libros, la que proviene de actividades ilícitas y la que corresponde a actos de clientelismo.

En Colombia, el gasto global en la elecciones presidenciales pasadas (2002) se estima en US\$ 5.5 millones por candidato para un total de US\$ 23.5 millones. En las legislativas, que se realizan en fecha separada, US\$ 0.5 millones por candidato (en promedio) para un total de US\$ 47 millones. En lo local hay también muchas diferencias. La campaña para un candidato a la Alcaldía de Bogotá puede ascender a US\$ 0.3 millones, cifra igual a las Alcaldías y Gobernaciones de territorios con más de 1 millón de habitantes.

El financiamiento público por candidato asciende al 50% en las elecciones presidenciales y al 10% en promedio para Congreso. Los costos de las autoridades ascendieron en las pasadas elecciones a US\$ 26.5 millones en las presidenciales y US\$ 28 millones en las parlamentarias.

Según lo reportado por los candidatos, lo destinado a publicidad se descompone de la siguiente manera: Noemí Sanín, 56%, Horacio Serpa, 25%, Luis Eduardo Garzón, 71% y Álvaro Uribe, 25%. Naturalmente, las cifras brutas varían considerablemente. En general, Transparencia por Colombia estima en 50% el gasto en publicidad.

Cinco. Nadie discute la relación de la financiación de la política con la corrupción. Los casos más graves se relacionan con los dineros provenientes de las organizaciones criminales. Tan cierto es ello, que como lo recuerda Fernando Cepeda⁶ la propia Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno reunida en Santiago incorporó esta cuestión en su Declaración y en el Plan de Acción.

Pero aún por fuera de este terreno, la fuerte presencia de grupos económicos coloca un velo antagónico con la deseada transparencia en el ejercicio de la política. Si en las novelas francesas de misterio se decía “*cherchez la femme*” como

6 Cepeda, Fernando. La financiación de la política y la corrupción IACC, pg. 5.

método seguro de encontrar el criminal, es grave que se piense que para establecer el verdadero motivo de las decisiones gubernamentales, se generalice la idea de que hay que buscar al financiador de las campañas. El *quido pro quo* es un grave fantasma que persigue la democracia representativa.

Jorge Mario García Laguardia dice lo siguiente⁷: “A Charles Keating, jefe del ahorro estadounidense *Lincoln Saving and Loans* le preguntaron si los \$1.3 millones de dólares que había donado a las campañas de cinco Senadores, habían influenciado su conducta...contestó secamente: ‘eso espero’”.

Seis. Existe la tendencia a crear organismos de control más o menos independientes de los partidos y de otros órganos estatales.

Recuento de los principales problemas

Como se dijo, el primer dato es el relacionado con el *incremento de los costos*. En verdad, lo que ha cambiado es la manera de hacer política. Los candidatos han desplazado a los partidos, la visión post-modernista ha desechado los viejos paradigmas fuertemente ideologizados y ahora las ONG's han tomado para sí buena parte del tablado. Como dice Woldenberg⁸ “Los problemas de financiamiento de los partidos políticos tienen cuando menos dos fuentes de tensión: un encarecimiento sistemático de los costos para mantener a la organización y para desplegar una campaña, y un rendimiento decreciente de las viejas formas de aprovisionamiento y de cohesión de los partidos...”

Si quisiéramos adelantar una conclusión, es recomendable que el esfuerzo de la academia se oriente ahora a investigar de verdad cuánto cuesta la política. En todo caso, pareciera que el dinero es a las campañas lo que la nicotina al fumador. El dinero aumenta la sed de dinero.⁹

7 García, Jorge Mario. Dinero y Política. La cuadratura del Círculo de la democracia en Centroamérica (Internet www.iigov.org, paper 16, pg. 3)

8 Woldenberg, José, *Contienda Electoral: El financiamiento como reto para la democracia*, en Elecciones-MEXICO, IFE, Noviembre 2001-Abril 2002.

9 Aunque para el caso de los Estados Unidos, Sorauf sostiene que “*the growth of spending in all congressional races had decreased between 1986 and 1990 by 1.3 percent*” y, más adelante, que “*the growth of PACs from 1974 through 1990 followed a similar pattern: sep upward clima followed by a leveling off in the mid-1980s*”. Sorauf, J. Frank, *Inside campaign finance*, Yale University Press, 1992, páginas 13 y 15.

En la campaña que llevó a Nixon al poder, solamente uno de los aportantes, Clement Stones, donó dos millones y cuarto de dólares¹⁰. Ahí viene el segundo gran problema: *la concentración de donaciones* en unos pocos magnates. Aun quienes critican el excesivo simplismo de creer que la financiación de la campaña define las políticas públicas del gobierno elegido, hay que reconocer que el peso de aquella pone en salmuera la solvencia ética del sistema democrático.

Por otro lado, *se han colado en la política dineros no ya de los magnates, sino de origen francamente delictuoso. El narcotráfico* ha alimentado varias campañas políticas y, en Colombia, también aportes *de la guerrilla y de los grupos paramilitares* han ejercido influencia en algunas localidades.

Un problema al que se le presta poca atención por parte de los estudiosos de esta materia, es *el clientelismo*. Cuando la demanda de servicios públicos supera la capacidad del Estado, los políticos suelen convertirse en intermediarios. En ciertos países es una fuente subrepticia de financiación de las campañas. A veces la más importante. “A cambio de tu voto tendrás educación para tus hijos o una cama en el hospital” es más o menos el lenguaje desnudo o encubierto que suele utilizarse.

Dentro de la explosión geométrica de los costos, merece capítulo especial *la televisión*, esa ágora contemporánea que constituye la cancha donde se juega la política. Lo que no está en la televisión, simplemente no existe. El carácter exageradamente finito de sus canales y la inderogable inelasticidad del tiempo, hacen que cada segundo tenga precio de oro.

En Estados Unidos, durante los años sesenta, la irrupción de la televisión hizo que, por vez primera, los costos crecieran por encima de la inflación. Alexander estima que pasaron en 1972 de \$200 millones de dólares a \$ 425¹¹. En el promedio latinoamericano, la televisión se lleva el 60% de la inversión.

10 Sorauf, Frank J, *Inside Campaign Finance*, Yale University Press, 1992, página 6.

11 Alexander, Herbert E, *Financing Politics*, Washington: CQ Press, 3a. edición, página 11.

Ahora bien, *la concentración de beneficiarios* ocupa también lugar predominante. Inequidad por los cuatro costados. Unos financistas se adueñan de la campaña y unos pocos candidatos reciben la mayoría de los recursos. No siempre ocurre esto por acción de un sistema político cerrado o porque los gobiernos ejercen influencia. La ley de hierro en estas materias es que el dinero sigue los votos. Nada hay más exitoso que el éxito. Para tener encuestas exitosas hay que tener dinero, pero nada trae más dinero fresco que una buena encuesta.

Como ya se insinuó al principio, *no hay suficiente transparencia* en cuanto al origen y destino de la financiación. O porque en algunos países aún no existe la obligación de hacer pública la contabilidad, ora porque los informes son totalmente deficientes y, a veces, intencionalmente diseñados para confundir al público.

El autor, en asocio de Manuel José Cepeda, tuvo ocasión de realizar en la Universidad de Los Andes en Bogotá, una detallada investigación sobre la financiación de la campaña para Congreso en el período 1994-1998. Los hechos relevantes de la investigación pueden resumirse así:

- s Aunque toda la información es pública, las solicitudes de acceso a ella fueron negadas inicialmente por los funcionarios encargados, alegando carecer de antecedentes sobre la cuestión. Fue necesario acudir a las máximas instancias haciendo ver que el destino de las finanzas de los partidos era, precisamente, el conocimiento público.
- s Se apreció desorden y falta de conciencia de los funcionarios.
- s Un senador y cuatro representantes a la Cámara Baja simplemente omitieron de manera absoluta el deber de presentar las cuentas de la campaña.
- s El 43% de los senadores y el 46% de los representantes presentaron la información de manera extemporánea.
- s Varios congresistas remitieron datos inadecuados e inverosímiles.
- s El Consejo Electoral cumplía su tarea de manera inadecuada.

No obstante, hay que reconocer que esta situación ha mejorado con posterioridad.

Un problema adicional es la *ausencia de instituciones*, entendiendo por tales no sólo los organismos de control, que suelen verse rebasados a diario, sino el mismo tejido legal necesario para enfrentar el fenómeno. La confección de las normas recuerda al Mito de Sísifo. Con razón se habla de “la legislación interminable” para referirse a ella. Es muy ilustrativo al respecto lo que ha ocurrido recientemente en los Estados Unidos. No hace mucho se aprobó la ley McCain-Feingold que buscaba, entre otras cosas, poner en cintura el llamado *soft money*.

Pues bien, antes de que la ley entrara vigencia, los grandes magnates tomaron precauciones para no salir del cuadrilátero. Cuenta el *Washington Post*¹² que Thomas Sieble, gerente de una importante firma de *software* pidió a cada uno de sus empleados donaciones “voluntarias” (las comillas son del periódico) de \$ 5.000 dólares, con el propósito manifiesto de crear un PAC (los Comités de Acción Política legalmente pueden recibir dineros para campañas) que obtuvo \$2.1 millones de dólares. Con el advenimiento de las prohibiciones, se esperó que muchos seguirían su ejemplo, a fin de no perder las influencias que depara el dinero en la política. En efecto, ¿a qué se debe la acuciosidad de Siebel? Dice el *Post* que “quiere que la CIA, el FBI y otras agencias de inteligencia adquieran su *software*... La compañía está haciendo *lobby* para hacerse a una tajada de \$ 38 billones adicionales del presupuesto de defensa...”

La mencionada ausencia pone de manifiesto un nuevo problema que con aquél, se sirven simultáneamente de causa y efecto: *hay cierta apatía de la opinión pública* y, en todo caso, la cuestión sólo llama la atención en las coyunturas electorales. Hay un flujo y reflujo. En épocas muertas, el tema cansa a los medios quizás porque la opinión ya está fatigada. Valdría la pena establecer si a ello ha contribuido, entre otras razones, el permanente desdén de la intelectualidad latinoamericana respecto de las cuestiones electorales, como consecuencia de la descalificación de la democracia representativa porque supuestamente es una simple expresión burguesa de una democracia que apenas puede aspirar al calificativo de “formal”.¹³ Los esfuerzos por generar una mayor atención pública y por crear focos de opinión encargados de mantener la presión son relativamente recientes.

12 The Washington Post, julio 9 de 2002, página 1.

Esta privación conduce a un *entorno de impunidad*, más o menos consentido por la sociedad, aunque el estado de alerta y el llamado a la acción han venido creciendo. Por un lado, como lo señala Pinto-Duschinsky¹⁴ todavía son muchos los sistemas en que los propios políticos juzgan a sus pares. El efecto no podría ser más lánguido. Y allí donde existen organismos independientes, el clima de permisividad hace que, a veces, su labor sea muy tenue.

Objetivos y valores

Se ha señalado casi sin vacilación que hay *cuatro objetivos* en el tratamiento de este tema: evitar la corrupción, buscar la equidad en la contienda política, reducir el costo de las campañas y preservar la independencia y autonomía de los elegidos con lo cual el sistema político gana legitimidad.

No obstante, en algunos casos, hay “objetivos intermedios”, estaciones de paso que se visualizan como más urgentes, o más pertinentes, mientras continúa el proceso dirigido a la consecución de las grandes metas.

Sin perjuicio de la variedad de soluciones nacionales, se reconoce que estos cuatro objetivos constituyen la estrella polar que guía tanto las discusiones científicas como el quehacer legislativo. Como desarrollo de tales valores, íntimamente mezclados con ellos, podemos señalar enseguida los principales *objetivos* que se buscan al tratar esta materia:

1. Lo principal: cambiar el entorno cultural, inducir un cambio en la manera de ejercer la política.
2. Buscar la igualdad política, en el sentido de impedir que los dados estén cargados de antemano.
3. Evitar la corrupción y buscar la mayor transparencia. Abrir las ventanas de la casa contribuye a eliminar los ácaros y otros bichos que anidan en la oscuridad.
4. Reducir el costo de las campañas.
5. Preservar la integridad del sistema político.

13 Posada Carbó, Eduardo, *Democracy, Parties and Political Finance in Latin America*, Documento presentado a la conferencia sobre Financiación de la Política en Asia del Este organizada por Sejong Institute y el National Endowment for Democracy en Seoul, Junio 28-30 de 2001. Aún no publicado.

14 Pinto-Duschinsky, Michael, *Elecciones MEXICO*, Número 5, página 17.

6. Fortalecer los partidos.
7. Brindar mayor y más equilibrada información al público sobre las plataformas de los partidos y candidatos.
8. Propiciar un mejor uso del dinero gastado en la política invirtiéndolo en actividades más productivas y no sólo en el alimento fugaz de las insaciables maquinarias electorales.
9. Fortalecer los organismos de control.
10. Endurecer las sanciones en caso de violación de las regulaciones.

Tomando en consideración lo dicho hasta ahora, quisiera proponer una especie de decálogo, la quintaesencia del *deber ser* en las acciones enderezadas a regular la materia.

El Decálogo de la financiación de partidos y campañas

A manera de ensayo, podría señalarse que hay una especie de decálogo sobre Dinero y Contienda Política. Algo así como las Tablas de la Ley que resumen el propósito axiológico envuelto en el tratamiento de esta materia. Una formulación preliminar podría ser así:

- I. Habrá transparencia en los ingresos y gastos de las campañas y los partidos. Las cuentas de los partidos serán públicas.
- II. La ayuda estatal será aplicada de manera que cree mayor equidad en la contienda política.
- III. Se buscará evitar la influencia de grupos privilegiados sobre los gobiernos elegidos. El triunfador no debe tomar posesión del gobierno como si fuera un botín.
- IV. No habrá aportes extranjeros.
- V. No habrá aportes anónimos.
- VI. No habrá aportes de fuentes vinculadas al crimen o a otras actividades dudosas.
- VII. Habrá organismos dedicados a aplicar estos preceptos.
- VIII. Las regulaciones tratarán de impedir al máximo que se vulnere la libertad de expresión política.
- IX. Las regulaciones deben buscar que se requiera menos dinero y no más dinero en la contienda política.
- IX. Se castigará a los infractores

Preguntas estratégicas para la conducción de una reforma

Este acápite formula las preguntas estratégicas que deben hacerse al tratar de elaborar políticas públicas en la financiación de partidos y campañas. La formulación de tales preguntas clarifica el elenco de opciones disponibles.

¿Cual debe ser el modelo?

La primera decisión estratégica se refiere al modelo que se vaya a poner en práctica, entendiendo por tal, la visión global. Esta primera decisión determina en gran medida los ulteriores desarrollos de detalle. Cuatro grandes modelos se aplican generalmente en la materia.¹⁵

La *Opción Sueca* corresponde a un modelo basado en la autonomía de los partidos y la confianza en la madurez de los votantes. La *Opción Alemana* se basa en la transparencia. Se supone que aunque existe el riesgo de que la financiación privada pueda estar atada a la toma de decisiones, ello se corrige si el elector conoce a cabalidad las fuentes de financiamiento.

La *Opción basada en el Activismo de ciertas Agencias Públicas* se fundamenta en la percepción de que ninguna de las anteriores es perfecta.

Por fin, la *Opción por la Regulación Diversificada*, tiende a ser más amplia en el campo regulatorio pero con expectativas más modestas. Incluye aspectos como la limitación del costo de las campañas, limitación en el tiempo disponible de televisión, financiación estatal por reposición parcial, descuentos tributarios a los pequeños donantes, exigencia de informes sobre ingresos y egresos siempre y cuando excedan un monto prefijado y creación de una Agencia para supervisar la aplicación de la ley.

Financiamiento ¿público, privado o mixto?

Un elemento fundamental se refiere a esta disyuntiva. La tendencia en Latinoamérica se inclina hacia la financiación mixta. La financiación pública exclusiva,

15 Nassmacher, Karl-Heinz. Introduction: Political Parties, Funding and Democracy, en: International IDEA, Funding of Political Parties and Election Campaigns, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Handbook Series, Sweden, 2003. Pages 1-19

o un exceso en la financiación pública, además de los defectos que se describen luego, relacionados con la virtual conversión de los partidos en oficinas públicas enteramente dependientes del Estado, genera el llamado “aprendizaje patológico”, de modo que cada vez se marchitan más y más las actividades dirigidas a mantener viva la llama de las donaciones, con una posible secuela en el debilitamiento de la participación.

Por su parte, una financiación exclusivamente privada, elimina o debilita las ventajas inherentes a la financiación pública en términos de transparencia, equidad y autonomía de las fuerzas políticas.

En este campo, dos figuras deben ser tenidas en cuenta para mitigar los efectos nocivos. Los llamados *matching funds*, un sistema que obliga al Estado a fijar todo o parte de la financiación pública en función del éxito de los partidos y candidatos en la obtención de donaciones privadas. Por su parte, los créditos o descuentos tributarios a favor de los donantes, a la vez que preservan las fuentes privadas de financiación, alejan el acento plutocrático de la financiación privada, puesto que el incentivo de la misma está mediatizado por las ventajas tributarias que de ella se derivan.

Aquí hay que hacer una reflexión adicional sobre la vía escogida en ciertas legislaciones, la cual permite en general la financiación privada pero excluyendo las donaciones empresariales. El riesgo en Latinoamérica, dado su escaso grado de desarrollo, es que por esta vía se extingan en la práctica las donaciones privadas, dada la imposibilidad del ciudadano de a pie de cubrir sumas importantes de dinero.

¿Ha cumplido el financiamiento público sus metas?

La respuesta es parcialmente positiva. No obstante, todavía es mucho el camino que queda por recorrer. En efecto, desde la perspectiva de la *equidad*, la existencia del subsidio estatal, en países como Colombia y México, ha favorecido la creación de nuevas fuerzas y el mantenimiento de voces independientes en la política. De igual modo, ha impedido igualmente que partidos o movimientos contestatarios, fuertemente críticos del sistema vigente, puedan subsistir pese a

la falta de apoyo privado. No obstante, en varios países no hay evidencia empírica sobre el particular.

En cuanto a la pretendida *autonomía*, todavía el dinero de las campañas sigue teniendo influencia en la formulación de las políticas públicas, algo que por cierto no se limita a la Región y más bien tiende a ser un mal universal. En este campo, no obstante, se ha ganado terreno en la publicidad de las cuentas que es uno de los correctivos ideados para mitigar la influencia nociva del dinero, como se verá en otro capítulo. Una ciudadanía informada y alerta puede establecer límites al peso del capital en la conducción del Estado. Argentina podría ser un caso que sirve de ejemplo.

Por último, en materia de *transparencia*, se sabe que todavía dineros oscuros juegan un papel en la financiación de las campañas, con las secuelas de corrupción que son inherentes a ese fenómeno.

En el caso de Colombia, hubo infiltración de dineros del narcotráfico en la campaña de 1994. Aunque esta circunstancia no se ha vuelto a presentar en las campañas presidenciales, subsiste la idea de que en algunas zonas el dinero del narcotráfico ejerce influencia todavía. En países como Nicaragua y Costa Rica, hay la convicción de que la amenaza del narcotráfico está latente. En Bolivia, por su parte, aún se recuerdan los llamados “narcovínculos” del MIR, conocidos en 1994.¹⁶

¿Cómo se articula el financiamiento y el régimen de partidos?

Un dato esencial es el destinatario de la financiación pública. Si ella está dirigida a los candidatos, es probable que dé lugar, o al menos acentúe, procesos existentes de fragmentación partidaria.

De igual modo, más allá de lo que establezca la legislación, la práctica actualmente vigente de canalizar recursos privados a través de tesorerías *ad hoc* u

16 MAYORGA, René Antonio. Documento preparado para el libro *De las normas a las buenas prácticas*, ya citado.

organizaciones paralelas creadas por los candidatos, puede incrementar igualmente la fragmentación además de generar una separación entre las campañas y los partidos.

Las limitaciones a las grandes donaciones deberían generar un mayor volumen de financiación dispersa a cargo de amplios sectores de seguidores. Esto debería redundar en una mayor democratización interna en los partidos. No obstante, por razones atávicas e, indirectamente, a consecuencia del bajo ingreso de los ciudadanos en la Región, la concentración de donantes es generalizada. Además, hay una mutua influencia en ambas coordenadas porque también la frecuente configuración de partidos de cuadros en la Región determina dicha concentración de aportantes.

Por su parte, la excesiva financiación estatal a través de la cúpula central, puede acentuar una rígida centralización y una concentración en la toma de decisiones al interior de los partidos. De igual modo, genera una dependencia crónica de los partidos de los dineros oficiales. Se debilita la relación entre la organización formal y los prosélitos dado que los aportes son también una forma de participación. En algunos casos, los partidos pueden tender a convertirse en apéndices de la administración pública.

¿Fuerza electoral o equidad?

Al decidir sobre los criterios para distribuir la financiación estatal directa o indirecta debe tenerse en cuenta que un sistema basado exclusivamente en el número de votos o de escaños, aunque aparentemente más democrático, tiende a generar ventajas a favor de los partidos ya establecidos y con tradición electoral. Parece que logran mejor su cometido aquellos sistemas en los que se consigue un equilibrio entre una distribución en parte igualitaria y en parte proporcional a la fuerza electoral.

¿La financiación estatal comprometida?

Aunque sólo hay experiencias limitadas, es posible que una concepción de la financiación estatal comprometida con la consecución de ciertos fines que se consideran positivos, pueda servir para vigorizar el proceso de democratización.

Por ejemplo, la financiación estatal podría establecer incentivos para aquellos partidos que promuevan la igualdad de género, el acceso de los jóvenes, la descentralización o la democratización interna en la toma de decisiones.

¿Cuáles son los límites al costo de las campañas?

Una tendencia se ha abierto en Latinoamérica hacia la revisión de los costos de las campañas. Existe la percepción de que ellos van en aumento. Si bien es difícil trabajar con todas las coordenadas envueltas, se piensa que el control a los disparadores del gasto puede rendir sus frutos. Tal es el caso del tiempo de publicidad, particularmente la televisión. La asunción de parte de los costos por el Estado o los operadores tiene impacto importante en el costo de las campañas.

¿Cómo establecer los límites a la financiación privada?

De igual modo, deben considerarse los efectos del establecimiento de topes, los cuales suelen revestir dos modalidades básicas que no son incompatibles. Un límite general al costo de las campañas, excluyendo la financiación pública, si la hubiere y un tope específico para el valor de cada donación o aporte.

Financiación privada. Límites. Prohibiciones. Aquí, casi por razones obvias, la regla general es absoluta: en todos los países se permite en la ley, y se presenta en la realidad, la financiación de origen privado.

Una primera cuestión se relaciona con la existencia de límites a los aportes privados. En siete países no existe límite. Ellos son El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, aunque en este último, si bien la Constitución lo permite, la Asamblea Nacional no ha tomado ninguna determinación al respecto.¹⁷

Otro aspecto de la cuestión se relaciona con las prohibiciones a ciertas donaciones. No existe prohibición alguna en Colombia, El Salvador y Panamá.¹⁸ En

17 En Chile la ley nueva contiene algunos límites.

18 No obstante, el Código Electoral de Panamá permite inferir que estarían prohibidas las donaciones provenientes de instituciones gubernamentales. Así mismo, como la actual reglamentación exige un registro de donantes, aunque no de manera taxativa, indirectamente estarían prohibidas las donaciones anónimas.

Guatemala, Chile, Costa Rica, República Dominicana y Uruguay solo se prohíben las donaciones de origen extranjero.

En Paraguay se prohíben donaciones provenientes de militares y policías, de personas sujetas a subordinación cuando la donación se hace mediante deducciones del salario, las extranjeras, las corporativas, sindicales y gremiales y de contratistas del Estado. En Brasil están vedadas las de entidades o gobiernos extranjeros, las de sindicatos y de gremios, las de origen gubernamental y de concesionarios. En Argentina están prohibidas las extranjeras, las anónimas y las provenientes de sindicatos, corporaciones y contratistas del gobierno. En Nicaragua sólo se permiten las donaciones extranjeras para capacitación y asistencia técnica. Igualmente se prohíben las donaciones de contratistas particulares y las anónimas, salvo las obtenidas en colectas populares. En Ecuador se prohíben las extranjeras y las de contratistas estatales. En Perú las de partidos políticos y agencias de gobiernos extranjeros y las de cualquier entidad de derecho público o empresa de propiedad del Estado o con participación de éste. En Bolivia se prohíben las extranjeras, de sindicatos, anónimas y de contratistas gubernamentales.

¿Cómo debe operar la rendición de cuentas?

La búsqueda de la transparencia suele basarse en diversas técnicas relacionadas con la rendición de cuentas por parte de los partidos y candidatos (*disclosure*). Entre las opciones hay que establecer la eficacia de las regulaciones que exigen informes completos y extremadamente detallados, frente a aquellas que se concentran en donaciones de cierto tamaño o provenientes de algunas fuentes especialmente sensibles.

Aplicación de la ley. ¿qué tanto penalizar?

Como se vio ya, pocos países escapan al deseo de poner en práctica regulaciones sobre las distintas facetas. Pero un punto de preocupación constante no se refiere sólo a la calidad y pertinencia de las regulaciones, sino a la capacidad del Estado de aplicarlas efectivamente. La debilidad institucional, el entorno de impunidad a veces correspondiente a atavismos de vieja data, la despreocupación de la opinión pública, son elementos que se confabulan para impedir un verdadero *enforcement* de las regulaciones.

Es necesario tener cuenta que la decisión de llevar todas las infracciones al campo del derecho penal, no sólo genera serios compromisos de todo tipo –materiales e inmateriales- para el Estado, sino que en ocasiones hace que se cree un entorno de impunidad consentida. Si no hay escalonamiento de las sanciones, si la sociedad percibe que ellas no son proporcionales a las faltas, es posible que aparezca un proceso de degradación de la norma que dificulta su puesta en práctica.

¿Cuál es el papel de la sociedad civil?

En algunos países de la Región se ha encontrado que el papel de la sociedad civil, a través de Organizaciones No Gubernamentales, de la prensa, de ciertos grupos de interés, no sólo es eficaz, sino que se convierte en un positivo factor coadyuvante de la acción del Estado. El que no puedan imponer sanciones formales les permite obrar con mayor agilidad en la valoración de los datos. Es lo que ocurre, por ejemplo, con aquellas organizaciones que han hecho el recuento, seguimiento y valoración de la inversión en publicidad, especialmente televisión, en varias campañas políticas. Una mayor libertad de apreciación de las tarifas les ha permitido sacar conclusiones más realistas, a veces bastante diferentes de los informes oficiales que rinden los partidos.

Por lo demás, la acción de las organizaciones de la sociedad civil produce un efecto adicional, nada despreciable, relacionado con la creación de una mayor sensibilidad de la opinión pública sobre estos temas. Una sociedad mejor informada y con mejores herramientas para valorar los elementos que están en juego en materia de financiación de campañas constituye de por sí un paso adelante en esta compleja materia.

Conclusiones

1. La financiación de los partidos y las campañas es un elemento central para la vida democrática. La relación entre dinero y política es necesaria. De hecho, el gasto que se haga en este campo corresponde realmente a una inversión en cuanto a la sostenibilidad de la democracia y la gobernabilidad.
2. Los valores involucrados poseen altísima sensibilidad. Capacidad real de los partidos, participación viable, independencia de los protagonistas políticos, equidad, transparencia y lucha contra la corrupción son algunos de ellos.

3. Tanto el control sobre los dineros de origen privado como la financiación pública, han cumplido una tarea benéfica en la Región, si bien es muy largo todavía el camino que queda por recorrer.
4. Aunque se han detectado tendencias en la Región en algunos de los temas estudiados, en la práctica todavía hay una amplia disimilitud en las soluciones concretas.
5. Parte de la financiación ocurre de manera informal. El tema relacionado con el verdadero costo de la política en la Región debe ser objeto de nueva y creciente preocupación y estudio.
6. No hay una receta o vademécum universal. Pero al formular políticas públicas en la materia, debe considerarse que la financiación de partidos y campañas no puede aislarse del marco más general del sistema de partidos y del sistema político. Cada variable que se adopte tiene repercusiones en éstos.
7. La ley no es la única herramienta. Hay elementos culturales y pedagógicos que deben ser tenidos en cuenta. El papel de la sociedad civil es importante. Una perspectiva de género puede contribuir a disminuir inequidades ancestrales.

IX. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

S APROXIMACIÓN TEÓRICA

- BURKI, SHAHID JAVED and Perry, Guillermo E. "Beyond the Washington Consensus: Institutional Matter". In *Instituciones y Desarrollo*. Washington: Banco Mundial, oct., 1998.
- CONSTANT, Benjamin. "De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos". In Constant, Benjamin. *Escritos Políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989.
- COTTA, Maurizio. "Parlamentos y representación". En: PASQUINO, Gianfranco. *Manual de ciencia política*. Madrid: Alianza, 1990.
- ELSTER, Jon. *Rational Choice*. New York: New York University Press, 1986. MARCH, James and Olsen, Johan. *The New Institutionalism :Organizational Factors in Political Life*. APSR 78, 1984. pp. 734-749.
- MOCKUS, Antanas. "Conciliar ley, moral y cultura" del ex Alcalde de Bogotá, desarrollado dentro del plan de desarrollo "Bogotá para vivir todos del mismo lado" 2001-2003. Manuscrito.
- MÜLLER, Alberto E. G. *El Teorema de la Imposibilidad de Arrow: Presentación diagramática y breves comentarios*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Economía Política, 2000.
- ORJUELA, Luis Javier. "La debilidad del estado colombiano en tiempos del neoliberalismo y el conflicto armado" *Revista Colombia Internacional*, número 49/50, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Los Andes.
- PRATS i Català, Joan. "El poder legislativo al servicio de la consolidación democrática, la eficiencia económica y la equidad social", en Carrillo, Fernando (Ed.), *Democracia en Déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, BID, Washington, 2001.
- RODRÍGUEZ Libardo. *Estructura del poder público en Colombia*. Editorial Temis S.A. Bogotá. Colombia. 1999. Segunda Reimpresión de la séptima edición.
- TICKNER, Arlene y MEJÍA oscar. *Congreso y democracia en los países de la región andina. Deficiencias estratégicas*. OEA, CEI y ediciones Uniandes. 1997.
- TUOHY , Carolyn. "Social Policy: Two Worlds". In Atkinson, Michael. *Governing Canada: Institutions and Public Policy*.

S MARCO CONCEPTUAL

Cabildeo

- BID. La pérdida de investidura de los congresistas en Colombia: Análisis de la causal relativa al conflicto de intereses como instrumento para luchar contra la corrupción. Informe de la investigación dirigida por Fernando Cepeda Ulloa. Octubre de 2003.
- CARDONA Rivas, Alejandro Alberto. *Cabildeo: un acercamiento a un fenómeno político poco explorado: estudio de caso: la ANDI frente a la reforma tributaria del 2000*. Tesis (Politólogo) Universidad de los Andes, Bogotá, 2003.
- DÍAZ Carlos. *Estrategias e instrumentos de lobby político (cabildeo)*. En <http://www.geocities.com/RainForest/Vines/6274/lobby.htm>.
- LAMARQUE; Gilles. *Le Cabildeo*. Paris: Presses Universitaires de France, 1991. P 17.
- PINEIRO, Alonso Armando. *El quinto poder. Teoría y Práctica del Cabildeo*. Profesionales de la Persuasión. Ediciones Macchi. Chile. 1992. P.33.
- HULA, Kevin. *Cabildeo/Lobbying*. editorial Limusa, México D.F, 2002.
- Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/dic%20c.htm#a1>
- <http://www.iigov.org/?p=00> Cerillo Agustín. La regulación de los grupos de presión. El sistema de los Estados Unidos de América y de la Unión Europea.

Captura del Estado

- GONZALEZ, Jorge Iván. *La Captura del Estado vista desde los niveles locales*. Documento de trabajo 22/09/2003
- HELLMAN, J. et al. *Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies*. Policy Research Working Paper No. 2312. The World Bank. Abril 2000¹.

1 La bibliografía del Banco Mundial puede ser consultada en <http://www.worldbank.org/wbi/governance/esp/wp-state-capture-c.html>.

- Are foreing investors and multinationals engaging in corrupt practices in transition economies?. En: Transition, The Nesletter About Reforming Economies: Mayo-julio 2000.
- Beyond the 'Grabbing Hand' of Government in Transition: Facing up to "state Capture" by the Corporate Sector. En: Transition, The Nesletter About Reforming Economies. April 2000.
- Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition. Policy Research Working Paper 2444. The World Bank. September 2000.
- HELLMAN, J. y D. Kaufmann. La Captura del Estado en las economías en transición. En Finanzas y desarrollo - Septiembre de 2001 - Volumen 38 - No 3.
- OMELYANCHUK, Oleksiy. Explaining State Capture and state Capture Modes: The Cases of Russia and Ukraine. Project in Making. Central European University Department of International Relations and European Studies. Budapest. 2001.
- PHILIP, M. Corruption and state capture: An Analitical Framework. Department of Politics and International Relations. University of Oxford. 2001.
- OSPINA, Juan Manuel. La Captura del Estado: ¿Corrupción o Ardid Político? Informe de consultoría al Banco Mundial para apoyar la capacidad del gobierno en la lucha anticorrupción: lo político en la Captura del Estado. Manuscrito, sin fecha.
- RETTBERG, Angelika (1993). *Cacaos y tigres de papel: El gobierno Samper y los empresarios colombianos*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Vicepresidencia de la República, Banco Mundial, Corrupción Desempeño Institucional y Gobernabilidad en Colombia. Bogotá. 2002.
- SCHMITTER, Philippe C. and Lehbruch, Gerhard, eds. Trends Towards Corporatist Intermediation. Beverly Hills/London: Sage, 1979.
- <http://www.ualberta.ca/~cius/stasiuk/st-pdf/Explainin%20State%20Capture.pdf>
- Financiación política**
- ARGANDOÑA Antonio. La financiación de los partidos políticos y la corrupción en las empresas. Papeles de Ética, Economía y Dirección, nº 6, 2001.
- CARRILLO, Fernando. La financiación de la política en América Latina. Washington, D.C. Banco interamericano de Desarrollo, Abril de 1999.
- DE LA CALLE, Humberto Financiamiento de Partidos y Campañas: Público, Privado, Mixto. OEA-UPD. Manuscrito.
- DEL CASTILLO Pilar y Daniel Zovatto. La Financiación de la Política en Ibero América. En http://www.iidh.ed.cr/siii/Publicaciones_Capel/Financiacion/ZOVATTO.htm
- MALEM SEÑA, Jorge F. "La financiación de los partidos políticos y la corrupción: una aproximación conceptual", Elecciones México, No. 5, noviembre 2001-abril 2002, México.
- ZOVATTO, Daniel, "América Latina", en CARILLO, Manuel, *et al* (Coords), Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
- ZOVATTO, Daniel. Financiación de la Política en América Latina, una perspectiva regional; Documento preliminar presentado en la Segunda Reunión Anual del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos. Vancouver, Canadá. Diciembre 2002.
- s **CASOS**
- Ley 550 de 1999**
- ¿Ley 550 o régimen de insolvencia?. Revista Dinero. Edición 204 del 28 de abril de 2004.
- Los resultados de la Ley 550. Revista Dinero. Edición 164 del 20 de mayo de 2003.
- Tiempo de cambiar. www.dinero.com.co. Edición 146 del 26 de junio de 2003.
- El Espectador, edición del 26 de septiembre de 2000. Económico 2B.
- ¿Asignaciones a dedo en el organismo de control?. El Espectador. Periodismo Investigativo. Edición del 1 de febrero de 2004.
- Proyecto de Ley 145 de 1999 Cámara. Gaceta del Congreso No. 390 Año VII.
- SÁNCHEZ, Carlos Ariel . Ajuste estructural, Estado eficaz y reformas al control. Universidad del Rosario. Bogotá. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Octubre. 2003. En: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047114.pdf>.
- LIZARAZO RODRÍGUEZ, Liliana, El Acuerdo Extendido Celebrado entre Colombia y el Fondo Monetario Internacional. Revista Estudios Socio Jurídicos; Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia-Grupo de Investigadores: HOLGUÍN, Carlos. Vol. 4, Número 1, Bogotá, marzo de 2002. Págs. 83 a 101.
- Acta de Comisión 03 del 01 de diciembre de 1999. Cámara.
- Artículos 156 y 157 de la Ley 5 de 1992. En Gaceta del Congreso No. 543 de 1999.
- Ponencia para segundo debate del 14 de diciembre de 1999. En Gaceta del Congreso No. 550 del 1999.

Acta No. 085 de la sesión ordinaria del 15 de diciembre de 1999. En Gaceta del Congreso No. 600 del 28 de diciembre de 1999.

Decreto número 1260 del 4 de julio de 2000.

Acta de Plenaria No. 32 del 16 de diciembre de 1999. En Gaceta del Congreso No. 603 de 1999.

Acta de Plenaria No. 33 de la sesión extraordinaria del 17 de diciembre de 1999. En Gaceta del Congreso No. 606 de 1999.

Acta de Plenaria No. 086 de la sesión ordinaria del 16 de diciembre de 1999. En Gaceta del Congreso No. 601 de 1999.

Leyes 788 de 2002 y 863 de 2003

Ley 788 de 2002 "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial y se dictan otras disposiciones".

Ley 863 de 2003 "Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas".

Proyecto de Ley 80 de 2002. Cámara. En Gaceta del Congreso No. 398 de 2002.

Proyecto de Ley No. 053 de 2000 Cámara, por el cual se modifica y adiciona el artículo 51 de la Ley 383 de 1997.

Acta de Comisión 01 del 8 de octubre de 2002. En Gaceta del Congreso No. 366 de 2002.

Acta de Comisión 04 del 28 de Noviembre de 2002. En Gaceta del Congreso No. 369 de 2002.

Acta de comisión 07. En Gaceta del Congreso No. 372 de 2003.

Acta de plenaria 43 de la Sesión Extraordinaria del 20 de diciembre del año 2002. En Gaceta del Congreso No. 136 de 2003.

Acta de Plenaria No. 43 de la Sesión Extraordinaria del 20 de diciembre del año 2002.

Acta de plenaria 42 del 19 de diciembre de 2002. En Gaceta del Congreso No. 42 de 2002.

Acta de Comisión No 02 del 26 de noviembre de 2002 Cámara, En Gaceta No 367 de 2002.

Acta de comisión No 7 del 5 de diciembre de 2002. Gaceta No. 372 de 2002

Sentencia C1152 de 2003.

Sentencia C-1143 de 2003.

Sentencia C-776 de 2003.

A debate 5 reformas tributarias. El Tiempo, 20 de noviembre de 2003.

Despega discusión de la reforma, El Tiempo 5 de diciembre de 2003.

Angustiosa jornada para salvar el proyecto, El Tiempo 5

de diciembre de 2003.

El Tiempo. Los 'malos' de la película. Sección económica. 29 de septiembre de 2003.

Intervención del vicepresidente de la República Francisco Santos Calderón en la LIX Asamblea General ordinaria de afiliados a la Andi. Cartagena, agosto 29 de 2003. En: www.vicepresidencia.gov.co/ Discursos/anticorrupt29082003.htm - 42k

La puerta giratoria. <http://www.estrategia.cl/histo/200311/10/politica/lobby.htm>.

Informe del Project on Government Oversight. En: <http://www.pogo.org/p/contracts/c/co-040101-contractor.html#conttopper>.

Proyectos de Acto Legislativo 05 de 2000 y 05 de 2001

Proyecto de Acto Legislativo 05 de 2000 Senado. Por medio del cual se derogan los artículos 76 y 77 de la Constitución Política. Gaceta No 355 de 2000.

Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo 05 de 2000 Senado. Gaceta No. 426 de 2000

Segundo Debate al Proyecto de Acto Legislativo 05 de 2000. Gaceta No. 430 de 2000.

Audiencia Pública. Intervención de Alberto Pico, Representante de la Cámara de Entidades de TV, Comunicaciones y Recreación Gaceta No. 426 de 2000.

Nuevo revolcón en la CNTV, El Espectador. 1 de febrero de 1999

Empiezan defensa de la Cntv. El País (Colombia) 08 de mayo de 2002. <http://www.elpais-cali.terra.com.co/>

Último capítulo de la CNTV, El Espectador 16 de junio de 2002.

Aguda polémica por futuro de la Cntv. Colprensa Bogotá. Junio 05 de 2002.

Acta 207 del 20 de junio de 2002 Cámara. Gaceta No. 310 de 2002.

Acta 11 del 17 de octubre de 2000. Comisión Primera del Senado.

Ley 182 de 1995

Ley 135 de 1996

Ley 680 de 2001

Ley 144 de 1994

Acta No. 35. de Junio 11 de 2002

RETTBERG, Angelika. Cacaos y tigres de papel: El gobierno Samper y los empresarios colombianos. Bogotá, Universidad de los Andes. 1993

YANCES, Germán. "Una televisión en Construcción". Imprenta Nacional. 2003.

s ENFOQUE METODOLÓGICO

VALLES, Miguel S. Técnicas cualitativas de investigación social. Madrid, 1997.