

UNA REFORMA POLÍTICA PARA FORTALECER LA DEMOCRACIA.

A POLITICAL AMENDMENT BILL TO STRENGTHEN DEMOCRACY

Oscar Arango Gaviria¹

Abstract

This paper presents some reflections about the current political crisis by which Colombian voters are going through. This is an effect of the so-called Parapolitics which opens a new chapter of the political action in Colombia. It also examines the impact of parapolitics taking into account the number of affected congress seats within each political party and the agreements for saving the political amendment bill advancing in the Colombian congress.

Similarly, it examines the proposal of the announcement of a Constituent Assembly suggested by the Alternative Democratic Pole (PDA) and the answers of the political leadership of the parties and movements as well as the initiative of the presidential re-election. Finally, a follow up to the political amendment bill which has really influenced the political Constitution of 1991 is shown.

Resumen.

Las reflexiones consignadas en este artículo están inscritas en la actual coyuntura política por la que atravesamos los colombianos como efecto de la llamada parapolítica que inaugura un nuevo capítulo de la acción política en Colombia; revisa el impacto de la parapolítica en número de curules afectadas por partido y los acuerdos para salvar el proyecto de reforma política que cursa en el Congreso de la República.

¹ Profesor Universidad Tecnológica de Pereira. Coordinador Comité Técnico Alma Mater



De la misma manera, revisa la propuesta de la convocatoria a una Asamblea Constituyente propuesta por el Polo Democrático Alternativo y las respuestas de la dirigencia política de los partidos y movimientos y la iniciativa de la reelección presidencial y finalmente, le hace un seguimiento a las reformas políticas que han impactado la Constitución política de 1991.

1. EL CONTEXTO DE LA REFORMA POLÍTICA.

Por las circunstancias en que se ha movido el país en los años recientes, el tema de las transformaciones en el quehacer político nacional se ha visto obligado a competir en opinión con otros tantos de los dolores patrios: el secuestro de centenares de compatriotas; las crisis de las relaciones con nuestros países vecinos; el indefinido aplazamiento del TLC con los EE. UU, para solo citar unos casos relevantes. El tema propiamente político ha adquirido relevancia y ahora compite en la opinión pública gracias a los titulares de primera página que semanalmente aparecen sobre parlamentarios investigados, detenidos o condenados.

No obstante, pocos discuten la necesidad de la reforma política y los desencuentros más bien se ubican en su contenido, su alcance y el momento de su vigencia. Hay quienes colocan el énfasis en el qué de la reforma, mientras que otros se detienen en el cómo. Conviene, entonces, pasar revista a algunos de los ejes estructurales de la discusión política nacional y del particular contexto en el que se mueven las principales contradicciones de los diferentes actores.

1. 1. La presencia de la parapolítica.

Desde hace al menos tres años, diferentes organizaciones no gubernamentales² y algunos dirigentes políticos llamaron la atención del país sobre la forma como los grupos paramilitares lograron conseguir curules, directa o indirectamente, en el Congreso elegido tanto en 2002, como en 2006. Las decisiones de la Corte Suprema de Justicia y de la Fiscalía han ido confirmando el rigor de las investigaciones académicas, que en principio fueron descalificadas por exageradas, y han configurado el escenario de la peor crisis política que recuerde la historia contemporánea del país.

2 Ver Corporación Nuevo Arco Iris. Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos. Intermedio Editores. Bogotá, 2008



Al momento de escribir estas notas, se informaba³ que 65 congresistas (29 representantes y 36 senadores) estaban vinculados a las investigaciones relacionadas con la parapolítica, es decir, uno de cada cuatro de los elegidos en 2006. De ellos, 28 estaban en fase de indagatoria, 27 en investigación preliminar, 8 habían sido llamados a juicio y 5 estaban condenados. Por diferentes motivos, 32 están tras las rejas.

Las investigaciones abarcaban parlamentarios de 22 departamentos y entre ellos se incluían 3 expresidentes del Senado, 2 de la Cámara y quienes se desempeñaban como presidenta del Senado y presidente del Partido de la U.

Por otra parte, 9 de los 16 partidos con personería estaban afectados, así

Tabla No 1. Partidos afectados por la parapolítica. 2008

| PARTIDO | TOTAL CURULES | INVOLUCRADOS |
|------------------------|---------------|--------------|
| Conservador | 50 | 11 |
| Liberal | 53 | 10 |
| Cambio Radical | 35 | 10 |
| De la U. | 53 | 9 |
| Convergencia Ciudadana | 16 | 6 |
| Colombia Democrática | 5 | 5 |
| Alas Equipo Colombia | 13 | 5 |
| Apertura Liberal | 5 | 4 |
| Colombia Viva | 2 | 4 |

Fuente. Construcción del autor.

Como se observa, ciertos partidos tenían más personas investigadas por la Corte o la Fiscalía que el propio número de curules obtenidas en 2006, pues a algunos de los elegidos los reemplazaron personas que también estaban siendo indagadas. Según estas cifras, 84% de los involucrados se podía considerar políticamente afín al uribismo y un 14% a la oposición.

Pocos dudaban que el trabajo de la Corte Suprema de Justicia implicaría nuevos llamamientos y que cada día el cerco de la ilegitimidad política se cerraría sobre la institución del Congreso.

3 El Tiempo 27/04/08



Simultáneamente, con la apertura de nuevos procesos, el país estaba asistiendo a diferentes confrontaciones entre el Ejecutivo y las Cortes de las cuales no se tenían antecedentes.

En su momento, el Presidente Uribe llamó a "no abrirle puertas a las tentaciones de inestabilidad institucional" y expresó dudas sobre la "solidez jurídica" de las decisiones de la Corte y la Fiscalía con relación a los congresistas, instando a los magistrados a obrar con "objetividad en sus investigaciones". Por su parte, el Mininterior Carlos Holguín se sumó a estos reclamos y en sorpresiva entrevista ⁴ habló de "sevicia contra el Congreso" en una expresa referencia al trabajo de la Corte.

En una reunión del Presidente con su bancada se llegó a proponer el nombramiento de un súper tribunal que se encargaría de corregir las presuntas desviaciones de la Corte y que, de inmediato, produjo el rechazo tanto de los partidos de oposición como de los tribunales. Incluso, en una inusual declaración, los presidentes de las cuatro Cortes le replicaron al Gobierno señalando que "las reglas de juego en las que se funda la competencia, la investigación y las sanciones no deben ser modificadas obedeciendo a criterios coyunturales ni depender de los sujetos a quienes se les aplica".⁵ Planteado en otros términos, de prosperar la idea del supertribunal se estaría no sólo desconociendo las decisiones institucionales, sino rompiendo gravemente el Estado de derecho.

La valoración política del asunto era de tales dimensiones que el expresidente César Gaviria advirtió sobre los peligros de caer en un paranoicoestado en el evento en el que la Corte y la Fiscalía no reciban un pleno respaldo para sus actuaciones frente a un problema que permea toda la sociedad.

De esta forma creció un punto de vista político favorable a la necesidad de permitir que la Corte y la Fiscalía actuaran sin presiones ni chantajes. Podría decirse que esta actitud se convirtió en uno de los prerequisites para la solución de la crisis.

Hasta comienzos de abril de 2008 en el alto Gobierno aún se conservaban esperanzas sobre la posibilidad de la superación de la crisis con una reforma política que no implicara la concertación con la

4 El Tiempo 27/04/08

5 Revista Cambio
24/04/08



oposición política –al menos con la bancada liberal, pues el proyecto ya había sido aprobado en la primera legislatura.

Diversos acontecimientos hicieron desvanecer dicha alternativa. Entre ellos se pueden citar la captura del senador Mario Uribe luego de una frustrada solicitud de asilo en la embajada de Costa Rica;⁶ el llamamiento a juicio de nuevos congresistas; las declaraciones de la exrepresentante Yidis Medina acerca de las razones que la movieron a cambiar su voto negativo por uno positivo al momento de discutirse la propuesta de reelección presidencial;⁷ la presidenta del Congreso, Nancy Patricia Gutiérrez y el presidente del partido de la U, Carlos García en la mira de la justicia; la búsqueda de acuerdos políticos para una reforma sin contar con la oposición; las 30 inhabilidades de Representantes a la Cámara, o la propuesta de una eventual rotación de miembros de las diferentes comisiones para completar los votos requeridos en la Comisión primera del Senado.⁸

Estas circunstancias obligaron a que el Gobierno y su bancada cedieran en sus pretensiones y abrieran las compuertas de una negociación de los puntos esenciales de la reforma.

En todo caso, en la sesión plenaria de la Cámara, al cumplir el sexto debate, inesperadamente⁹ se consiguió un acuerdo para salvar la reforma.

El arreglo consistió esencialmente en:

1. En virtud de la denominada sanción de la silla vacía, a un partido se le suspendería el derecho a la curul cuando uno de sus integrantes fuera vinculado a un proceso jurídico, bien sea por el llamado a indagatoria o por la captura. Si ese político era condenado por esos delitos, el partido perdería definitivamente la curul;
2. El umbral (requisito de un partido para conservar la personería jurídica) no pasaría del 2% al 5% como estaba previsto, sino del 2% al 3% en 2010 y al 5% en 2014;
3. Se castigaría con la pérdida de la personería jurídica a un partido cuyo 50 por ciento de sus integrantes en Cámara o Senado fueran vinculados a procesos judiciales, o cuando al restarse los votos de un congresista condenado, el partido no consiguiera superar el umbral electoral;

6 En un programa radial el asesor presidencial José Obdulio Gaviria, había expresado que Mario Uribe había logrado desvirtuar los cargos que la Fiscalía le imputaba. El propio Fiscal General, Mario Iguarán, respondió que la actitud del asesor era perversa. ¿Cómo podía el asesor presidencial saber cuál era el estado del proceso del primo del Presidente?. Revista Cambio. Ob. cit

7 La revista Cambio (01/05/08) calificó de muy graves las declaraciones de esta exrepresentante y el exalcalde de Bogotá, Antanas Mockus llegó a plantear que en desarrollo de este proceso el propio Presidente de la República debería haber presentado su renuncia. El Tiempo 02/05/08

8 En esta Comisión, 9 de sus 19 miembros tenían inhabilidades e impedimentos al momento de votar el proyecto.

9 La gran mayoría de los observadores auguraba un fracaso del proyecto, y el propio Gobierno ya había anunciado, a través del Ministerio, un plan B a ser presentado en la siguiente legislatura. Aunque para la votación de la Cámara no fue necesario acudir a este 'plan B', esta se consideraba una carta que



4. Se castigaría la doble militancia;
5. Se le descontarían al partido los votos cuando se perdiera definitivamente la curul;
6. Se ordenaría la devolución por parte del Partido sancionado, del dinero recibido por concepto de la reposición de votos;
7. Se debería devolver los dineros por reposición de votos, y
8. Se establecería la financiación estatal de las campañas.

Para este acuerdo en la plenaria de la Cámara de Representantes resultó determinante la posición del partido Liberal. Las cuentas indicaban que sin los 32 votos liberales, el proyecto no pasaría, pues a ellos debían sumarse los votos en contra de los 8 integrantes de la bancada del PDA y tres votos independientes (uno del Mira, otro de las comunidades indígenas y uno más de un liberal independiente). En total 43 votos negativos. En esta corporación son 166 congresistas, de los cuales solo estaban habilitados para votar la reforma 95, pues los demás tenían impedimentos por las investigaciones sobre parapolítica.

Aún así, nada estaba asegurado. Lo aprobado en la Cámara, en especial lo relacionado con la silla vacía, no era del gusto del Gobierno y al proyecto le faltaban dos vueltas más en el Senado, donde en la Comisión primera, como se mencionó atrás, la legitimidad de cualquier decisión estaba seriamente cuestionada.

Conviene recordar entonces que frente al acuerdo entre la bancada oficial y el partido Liberal (el PDA y el MIRA se apartaron del proyecto) en medio de la incertidumbre y la confusión, se diversificó el menú de las propuestas.

De esta manera el Polo Democrático Alternativo defendió la necesidad de citar no a una Asamblea Constituyente propiamente dicha -que no tendría temas vedados, incluyendo reelección y revocar mandatos- sino a una Asamblea Constitucional con temas específicos a reformar.

Desde otra orilla ideológica el analista Rafael Guarín también ofreció su respaldo a este instrumento destacando que frente a la magnitud del desafío político, difícilmente se podía ser optimista con el Congreso y expresó: "Dedicado a defenderse y resignado a ver desfilar sus miembros rumbo a prisión, no está en capacidad de hacer ningún cambio de fondo. La propuesta de convocar una Asamblea Constituyente, parece, a pesar de todo, un camino más realista.

seguiría guardando el Gobierno para los dos últimos debates que le restaban al proyecto en el Senado de la República, donde los votos no estaban asegurados. El Tiempo, 30/04/08.



Aunque la hostilidad natural de los parlamentarios, afectados por el fantasma de la anticipación de elecciones, es el principal obstáculo para convocar a una Constituyente, en gran parte depende del mandato, que señale directamente el constituyente primario a la Asamblea. Por ejemplo, no se puede poner en peligro la composición y período de los magistrados que integran las Cortes, tampoco los del actual Legislativo y Ejecutivo. Carecer de ese preciso mandato es una tentación para el cierre del Congreso, pero, también, para lo contrario: que se afecten los procesos judiciales contra los parapolíticos.

Por otro lado, una Constituyente ofrece al presidente Uribe el camino para exorcizar todos los estigmas que le endilgan y la mejor oportunidad de solucionar un tema que amenaza en convertirse en centro de la próxima campaña presidencial. Si fuera así, es posible que la brújula ciudadana apunte a otro norte y los éxitos de la política de seguridad democrática naufraguen en medio de olas de populismo.¹⁰

El expresidente Ernesto Samper se mostró partidario de un referendo para revocar el Congreso y renovarlo a cinco años; lo cual supondría el adelanto de las elecciones legislativas y presidenciales. También expresó su eventual apoyo a un régimen semiparlamentarista que conjurara la crisis.¹¹

Diferentes observadores hicieron explícitas sus preocupaciones por lo que sucedería al elegir un nuevo Congreso con las mismas reglas que el actual, señalando que muy probablemente no se obtendría ningún cambio de fondo y retornarían muchos de los parlamentarios en ejercicio.

Otros hicieron notar que las reformas se quedarían incompletas si, por ejemplo, la eventual revocatoria, sólo se ocupara del Congreso y no incluyera al Gobierno.

En fin, el ex ministro Rudolf Hommes¹² sostuvo que la renovación del Congreso debía contar no sólo con el visto bueno del Partido Liberal, sino del PDA y de las fuerzas políticas minoritarias que están por fuera de la coalición del Gobierno. Sólo de esta manera se podría aspirar a conseguir la viabilidad política requerida para reformas de más largo alcance.

10 En revista Semana.com 20/04/08

11 El Nuevo Siglo. 02/05/08. La desgastada propuesta en torno a que lo mejor para dejar de lado las controversias sobre las reelecciones de los jefes de Estado es abortar el sistema presidencial y migrar hacia uno de corte parlamentario, se volvió a poner sobre la mesa.

12 El Tiempo 02/05/08



2. REFORMA Y REELECCIÓN PRESIDENCIAL.

Ahora bien, acerca de la viabilidad política, debe resaltarse que no parece compatible ni razonable buscar un punto de convergencia entre la reforma política y el intento por conseguir el cambio constitucional que autorice una eventual segunda reelección.

La perspectiva reeleccionista a ultranza es quizás el mayor obstáculo para conseguir una real democratización de las costumbres políticas del país, pues una decisión de este tipo no sólo significa la hegemonía del poder ejecutivo, esto es, la eliminación en la práctica de los pesos y contrapesos que aprobó la Constituyente en 1991, sino que quedarían heridos de muerte los partidos políticos.

No son compatibles una reforma política en pro de la democracia y un cambio constitucional para dar vía libre, ya no a una segunda reelección, sino a la reelección indefinida. Prácticamente todos los países, en particular de América Latina, que han ensayado este camino, han terminado en un contundente fracaso y en ellos ha sido notable la progresiva eliminación de libertades políticas y derechos ciudadanos. En estos casos la Presidencia termina copando literalmente el Estado y, por esta vía, restringiendo la real competencia política por el poder que es, como se sabe, una condición de cualquier sociedad que se precie democrática.

Por estas razones, desde diferentes sectores de opinión se le solicitó a todos los Partidos y al propio Presidente de la República que definieran, de una vez por todas, si contemplaban o descartaban la opción de una segunda reelección. En el primer caso, sería evidente la contradicción que suponía el esfuerzo por sacar adelante un cambio constitucional de las reglas políticas, uno de cuyos propósitos declarados debía ser el fortalecimiento de los partidos y de su escenario de gobierno-oposición, y un proyecto reeleccionista que terminaría, inevitablemente, en la conducción unipersonal del país.

Por lo demás, y dada la reciente experiencia derivada de la primera reelección, no se trata sólo de la reforma aislada de un artículo constitucional. En este caso, el encadenamiento político es inevitable y una segunda reelección no haría más que consolidar lo que ya se prefigura: el ejecutivo acaba por ejercer el control total de los poderes



judicial y legislativo. Además, se crean los espacios legales para que las Cortes o instituciones como el Banco de la República y otras pierdan definitivamente la autonomía que les otorga, en principio, una arquitectura constitucional que fue diseñada sobre la base de períodos presidenciales de cuatro años.

El analista Eduardo Posada advirtió que "otra reforma destinada a permitir la reelección del mandatario en el poder atentaría contra sabios principios del constitucionalismo liberal".¹³

Expresado en pocas palabras, la segunda reelección haría que fracasaran los acuerdos básicos requeridos para el progreso de la reforma política.¹⁴ La segunda reelección representaría la contrarreforma.

Por las razones mencionadas, sin despejar esta incertidumbre, el escenario político de cualquier reforma que se intentara concertar tendría siempre un alto riesgo y estaría muy cerca del colapso.

Bajo las anteriores consideraciones, si la reforma pretendía ir más allá de cambios políticos formales, era clara la necesidad de acuerdos nacionales y nada indicaba que el punto de partida para unos consensos básicos fuera precisamente autorizar la competencia electoral para una segunda reelección.

Para expresarlo en los términos de la revista Cambio "nada contribuiría más a bajar las crecientes tensiones en el mundo político, que el Presidente se pronuncie definitivamente sobre el tema, pues se disiparían las sospechas de que todo está manipulado desde la Presidencia y podría iniciarse una competencia electoral que diversifique la agenda y le dé aire a la asfixiante sensación de crisis".¹⁵

Por supuesto, los partidarios de la segunda reelección han explorado otras alternativas, incluyendo la de terminar apoyando la eventual citación a una Asamblea Constituyente que se propusiera que a partir de 2010 la jefatura del Gobierno estuviera en cabeza de un Primer Ministro elegido por las mayorías parlamentarias, de forma tal que, si es del caso, Uribe pudiera seguir al frente del país cuando terminara su segundo periodo.

13 El Tiempo 02/05/08

14 El tema de evitar una segunda reelección fue mencionado por la revista Semana (27/04/08) como uno de los tres puntos que contendría una fórmula para superar la crisis.

15 Revista Cambio. 24/04/08



En fin, no parecía viable políticamente que un Congreso con una gran carga de deslegitimación enfrentara la tarea de volver a aprobar la reelección. Incluso, el propio referendo en el que trabajaban desde el partido de la U, parecía tener adversas condiciones en medio de tantas indagaciones, detenciones y condenas de congresistas. Y, por supuesto, a esta aspiración se oponían las declaraciones de la exparlamentaria Yidis Medina (detenida por cuenta de la Corte).

2.1. ¿Reforma de mínimos?

De otra parte, el proyecto de reforma aprobado en el sexto debate puede considerarse un texto consagrado en unos pocos, pero relevantes problemas. Quienes, como el proyecto del PNUD compartían la necesidad de trabajar con el enfoque de mínimos viables, seguramente lo hacían desde una argumentación pragmática: los problemas de la política nacional son muchos y complejos, no todos se podían resolver en un único proyecto y los acuerdos partidistas se facilitarían si el articulado era corto y concentrado en unos cuantos problemas.

Según el proyecto aprobado en primera vuelta, los asuntos básicos a resolver serían:¹⁶

- Prohibición y sanción de la doble militancia;
- Presentación de candidatos de coalición;
- Aumento del umbral requerido para acceder a personería jurídica (del 2% al 3%), inscripción de candidatos por firmas, y restricción a avales otorgados por movimientos minoritarios;
- Consultas;
- Circunscripción de minorías;
- Sanciones a Partidos Políticos por avalar candidatos condenados por terrorismo o narcotráfico;
- Financiación estatal de campañas políticas;
- Periodos coincidentes.

En principio, parecía razonable buscar un acuerdo suprapartidista que terminara en un articulado donde fuera inequívoca la voluntad de aceptar castigos rigurosos para los partidos y dirigentes que hubieran conseguido sus curules sobre la base de la coacción, la violencia y otros métodos ajenos a la Ley.

16 Cfr. PNUD-IDEA. Proyecto de reforma política. Documento de trabajo. Bogotá, 2008



2.2. Hasta dónde llegar con la reforma?

Por otro lado, alrededor de la cuestionada legitimidad del Congreso, bien vale la pena indagar si la propuesta de un número cada vez mayor de eventuales sillas vacías era sostenible políticamente, o si, por el contrario, se había llegado al punto en el que la opción de un adelanto de las elecciones debía abrirse camino como una fórmula para recuperar la credibilidad y la confianza de los ciudadanos en el poder legislativo.

Es claro que una decisión de este tipo no podría cobijar sólo al poder legislativo. El adelanto de las elecciones, un mecanismo usado sin grandes traumatismos en muchos países, debería involucrar al menos dos componentes: el primero de ellos es el de que antes de la elección se hayan acordado nuevas y democráticas reglas para la configuración, el ejercicio y el control del poder político que permitan enfrentar, desde la política, tanto el conflicto armado como la pérdida de credibilidad institucional. Cambios que estimulen la participación político-electoral y generen condiciones adecuadas para que los partidos se doten de estructuras y dinámicas democráticas, descentralizadas y transparentes. Modificaciones que generen diques ciudadanos para impedir el copamiento ilegal a los partidos, o la fragmentación política, las operaciones avispa y las múltiples afiliaciones.

Transformaciones dirigidas a consolidar el esquema gobierno-oposición; a garantizar la financiación estatal de las campañas; a robustecer la eficacia de los organismos de control. Reformas orientadas, en fin, a controlar el desbordamiento del Ejecutivo y a afianzar el equilibrio de poderes.

El segundo elemento es el relacionado con la necesidad de conseguir un acuerdo en el que ya no sólo el legislativo, sino también la Presidencia hiciera parte del mismo para adelantar elecciones y se pudiera enviar a la sociedad un sólido mensaje del interés suprapartidista para recomponer la dinámica política colombiana.

Frente a este tipo de opciones es normal que se invoque un marco legal que no las habilita. Pero si el acuerdo político se logra, no cabe duda que el camino para rehacer la vida de los partidos, del Congreso y del Ejecutivo queda relativamente despejado. Recuérdese que en condiciones igualmente críticas, en 1990 en el país se convocó una



Asamblea Constituyente que no estaba autorizada en la Carta y que obtuvo su legitimidad en las calles, en la opinión ciudadana, en la séptima papeleta.

Es de prever, en todo caso, que si la reforma no se aprueba en el Senado crecerá una dinámica extraparlamentaria a partir de la cual se expresarán las voces de la juventud colombiana que acaba de hacer contundentes demostraciones de participación política en las marchas por la vida y contra el secuestro;¹⁷ o la de las comunidades que no se sienten representadas en el actual Congreso.

Cerrado este capítulo de la coyuntura en la Cámara de Representantes, se imponía la búsqueda de opciones que trascendieran el componente meramente político de la crisis y se asumiera también la dimensión institucional de la misma, tanto para recomponer las maltrechas relaciones de los poderes Ejecutivo y Judicial, como para acordar las reglas del juego con las que se debía elegir un nuevo y confiable Congreso.

3. DE LA PARAPOLÍTICA A UNA LECTURA ESTRUCTURAL DE LA REFORMA.

Desde 1991 el país ha acumulado 10 reformas constitucionales y 17 leyes que directamente se refieren a asuntos de la política. Las reformas constitucionales han ido desde la forma de suplir faltas absolutas o temporales de miembros de corporaciones públicas, pasando por la composición y funciones de las asambleas y del Concejo Distrital, la redefinición del período de autoridades territoriales, la moción de censura, la reelección presidencial y la participación en política de funcionarios públicos, hasta la reforma política que, entre otros aspectos, aprobó en 2003 el umbral, la cifra repartidora o las listas únicas. Ya teníamos la Ley de bancadas y en 2007 se produjo un nuevo acto legislativo destinado a fortalecer y hacer práctica la denominada moción de censura.

Entre las leyes sobre el quehacer político aprobadas en los últimos 17 años figuran desde la ley de partidos, el voto programático y la pérdida de investidura en 1994, pasando por la participación de la mujer y de las minorías en 2000, hasta las reformas al voto programático y la eventual elección de ciudadanos secuestrados; desde la convocatoria al

17 El grupo de jóvenes que se denomina Juntos podría ilustrar esta hipótesis.



referendo, los estímulos al sufragante en 2003, pasando por los nuevos mecanismos de votación e inscripción en 2004 y la actuación en bancadas aprobada en 2005. Desde el voto de extranjeros hasta el concurso para la elección de Registrador aprobada en 2007.

Al examinar lo ocurrido con estas reformas, los balances son plurales. Por un lado, se logró la reducción del número de partidos de 60 que existían antes de 2003 a 16 en 2008. En ese aspecto, la reforma ha cumplido su cometido. Sin embargo, la agrupación lograda no es sinónimo de una mayor calidad en nuestra democracia. Los órganos de poder electoral siguen estando en manos de las fuerzas mayoritarias en el Congreso. La financiación de las campañas continúa como un agujero negro en el cual se depositan buena parte de dineros de la corrupción y el tráfico de influencias.

No se tiene una relación más transparente e independiente del Congreso frente al ejecutivo. La democracia local, sobre todo en ciudades de menor tamaño, no presenta mejoras significativas. Más todavía, el proyecto de reforma presentado en la primera legislatura de 2007 se hundió, entre otras razones, con votos de parlamentarios que ahora están en la cárcel. En fin, todo indica que, a pesar de ciertos cambios positivos, estamos lejos aún de lograr un buen sistema partidista y electoral.

Aún así, es claro que nuestras deudas con la democracia no sólo son crecientes, sino que amplían su cobertura. Conviene pues evitar el fetichismo legal, sin caer en el extremo de menospreciar la importancia de concertaciones multipartidistas transformadas en normas y en política pública.

Por supuesto, no se trata de un proceso puramente legal. “La democracia es un asunto demasiado serio para dejarlo en manos exclusivas de los políticos y de sus partidos. La democracia se nutre también de ciudadanos conscientes de sus derechos y dispuestos a ejercerlos”.¹⁸

Por ahora, de lo que se trata es de romper el perverso maridaje entre la criminalidad y la política; entre el narcotráfico y el Estado. Impedir que la política se siga decidiendo desde la cárcel.

18 PNUD-IDEA. Ob. Cit.



Los colombianos estamos obligados a blindar la democracia y a ofrecer suficientes espacios y garantías para que, incluso, quienes hoy están organizados y en armas al margen de la ley, perciban que finalmente debe participarse de la negociación política y procedan de inmediato a generar hechos de paz.

Se menciona lo dicho porque en la justificación misma de un cambio en las reglas del quehacer político siempre debería invocarse la búsqueda de la negociación política con las organizaciones al margen de la ley que invocan razones políticas para justificar su existencia. La búsqueda de la convivencia pacífica fortalece el camino de la democracia y, a la inversa, todos los esfuerzos democráticos terminan en puentes que se tienden para la reincorporación a la vida civil de tales organizaciones

En este sentido, no parece adecuado volver a convocar una Constituyente sin que existan unos acuerdos básicos con las FARC y el ELN pues, como sucedió en 1991, se terminaría aplazando la necesaria negociación política del conflicto armado.

3.1. De nuevo sobre las reformas puntuales.

Retomando el hilo de la discusión sobre la reforma política propiamente dicha parecen necesarias algunas observaciones específicas:

1. El acuerdo sobre el umbral para fortalecer partidos se podría conseguir al aceptar que el paso del 2% al 5% era una meta y a ella se puede llegar en sucesivas elecciones. Está bien arrancar en la siguiente campaña con el 3%. Ello sin menoscabo de los grupos significativos de ciudadanos a quienes debería elevarse los requisitos en cuanto al número de firmas requeridas para su actuación institucional.
2. No puede haber vacilaciones sobre la necesidad de castigos ejemplares a los partidos que avalaron candidatos que consiguieron su curul por fuera de la ley. Sin falta, los recursos que recibieron del Estado deben ser devueltos.
3. La democratización interna de los partidos supone consultas realmente internas, es decir, con militancia carnetizada, voto electrónico y manejo de tarjetones. Es indispensable una real capacidad de sanción a la doble militancia.



4. Los efectos jurídicos de la reforma deberían ser de aplicación inmediata;
5. Con partidos fortalecidos y democráticos, el voto preferente es un contrasentido.

Es forzoso mencionar otras iniciativas que no hicieron parte del proyecto aprobado por la plenaria de la Cámara en sexta vuelta pero que ilustran la necesidad de cambios constitucionales o legales:

1. Si se mantiene la norma que autoriza la reelección presidencial por un período, nada justifica que no se haga extensiva a las autoridades territoriales;
2. Doble vuelta para la elección de alcaldes de ciudades capitales y gobernadores;
3. Voto nominal y público en las corporaciones;
4. Voto obligatorio;
5. Disminución de la edad de la ciudadanía a 16 años;
6. Conformación de las asambleas departamentales sin contabilizar los votos de las ciudades capitales;
7. Organismos de control en manos de la oposición;
8. Modificación de la forma de elección del Consejo Nacional electoral;
9. Elección popular de Contralor y Procurador.

Instrumentalmente debe insistirse en que si las normas exigen que en los cuerpos colegiados se vote de manera partidista en bancadas, se requiere saber con claridad cuáles son las posiciones de cada agrupación política frente a los temas básicos de la agenda que se acaba de describir y desarrollar un esfuerzo publicitario y proselitista alrededor de este propósito. Exigir claridad y coherencia en las posiciones de cada Partido es un imperativo para el futuro de la democracia y de la estabilidad institucional en Colombia.

En las últimas dos décadas prácticamente todos los países de América Latina han introducido, por diferentes vías, cambios de mayor o menor envergadura en su institucionalidad política y Colombia no ha sido la excepción de este complejo proceso.¹⁹

En 1991, contra todo pronóstico, el país legitimó el acuerdo para la transformación jurídico-política. Hoy, 17 años después los colombianos tenemos enfrente un desafío de similares proporciones y a este reto no

19 Cfr. ZOVATTO, Daniel y OROZCO, Jesús. Reforma política y electoral en América Latina. 1978-2007. IDEA, México, 2008



se le puede encarar sino con grandes acuerdos interpartidarios y amplia movilización ciudadana. Esto es, con mayor democracia.

Pereira, mayo 2 de 2008

