



El proceso de reforma política

Rodrigo Naranjo Galves

Profesor Investigador Junior de la
Facultad de Jurisprudencia,
de la Universidad del Rosario

1. INTRODUCCIÓN

Considerada una de las iniciativas insignia del actual gobierno, el proyecto de acto legislativo conocido como “reforma política”¹ fue aprobado con bastante dificultad en el primero de los dos periodos de sesiones ordinarias (primera vuelta), ordenados en el artículo 375 de la Constitución Política.

El trámite del proyecto no fue fácil: estuvo a punto de fracasar en el segundo debate en el Senado de la república y una vez aprobado por la plenaria, debió acudir al mecanismo de una comisión de conciliación para definir un texto que superara las diferencias que existían entre los articulados definidos en cada una de las Cámaras legislativas. El texto final recibió aprobación en las sesiones plenarias de la Cámara y el Senado el 15 de diciembre de 1998; a un día de finalizar el periodo de sesiones.

Se critica la reforma por la ausencia de participación popular en el trámite del proyecto en primera vuelta, en especial, se echan de menos las audiencias públicas mencionadas en el reglamento del congreso;² circunstancia que, según algunos, constituye una seria irre-

¹ Proyecto de acto legislativo No. 088 de Cámara de representantes y No. 018 del Senado: gacetas del Congreso Nos. 215 del 18 de octubre y 285 del 20 de noviembre de 1998.

² Las audiencias públicas consagradas en el artículo 230 de la ley quinta de 1992 (reglamento del Congreso), han tenido lugar en febrero, marzo y abril de 1999; luego de aprobado el proyecto en primera vuelta.

gularidad y somete el acto legislativo que eventualmente se apruebe, a la espada de Damocles de una futura acción de inexecutable por vicios de forma.

Tampoco se prevé un camino fácil en la segunda vuelta cuando transcurridos tres meses del actual período ordinario de sesiones, aún no ha comenzado el trámite en la Cámara de representantes y surgen cada vez más dudas sobre la oportunidad y coherencia de la iniciativa de reforma, frente a un proceso de paz que a su vez, podría implicar otra reforma a la Constitución Política. (El autor, ha documentado el presente trabajo en el estado en que se encontraba el proceso de reforma, a 20 de abril de 1999). Estas dudas se extienden al contenido mismo de la iniciativa de reforma, que centra su atención, principalmente, en el tema electoral, dejando de lado asuntos de igual o mayor trascendencia.

Sin embargo, no obstante el indudable fundamento de algunas críticas, el proyecto tiene importancia y trascendencia. Tal es el caso, por ejemplo, de las facultades otorgadas al ejecutivo para negociar, suscribir y ejecutar acuerdos de paz con las organizaciones armadas al margen de la ley y de la financiación de partidos y campañas políticas. Por ello, debe evitarse

todo exceso simplista en el estudio de la reforma política, que pueda conducir a menospreciarla por inútil o a su elogio injustificado.

Es el momento de hacer un ejercicio de reflexión que permita entender, antes de emitir un juicio definitivo y a pesar de la falta de imparcialidad que la cercanía de los hechos impone, los antecedentes, las ideas rectoras y el alcance de esta reforma.

2. ANTECEDENTES

Los antecedentes inmediatos del proyecto de reforma, deben buscarse en el ambiente que rodeó la campaña electoral del hoy presidente Andrés Pastrana Arango y el debate electoral contra su oponente Horacio Serpa Uribe, en los planteamientos que hizo durante la misma y al tomar posesión como Presidente de la República; en los borradores de proyecto de reforma constitucional que antecedieron a la presentación oficial del proyecto y en el así llamado "Acuerdo de Casa Medina".

2.1 El debate durante la campaña presidencial. Es importante resaltar cómo en la elección presidencial de 1998, fue finalmente decidida por el voto de los llamados "independientes" a favor de Andrés Pastrana

Arango,³ sufragio orientado como voto de castigo al gobierno Samper y/o como rechazo a los vicios del clientelismo político.

A su vez, el doctor Pastrana Arango planteó con inteligencia la necesidad de un cambio frente a la candidatura de Horacio Serpa Uribe, logrando que para el grueso de dicho electorado independiente, esta última se identificara como la continuidad del gobierno Samper y se la relacionara con el uso de prácticas clientelistas que debían ser desterradas.

A ello se agrega el compromiso adquirido por el doctor Pastrana, como jefe de la "Gran Alianza para el cambio", en el acuerdo programático del 15 de marzo de 1998; en el cual se planteaba la reforma política como una de las tareas del futuro gobierno, en caso que triunfara en las elecciones presidenciales, como en efecto sucedió.

2.2. La situación al comienzo del actual gobierno. Cabe afirmar que la reforma política constituía uno de los puntos centrales de la agenda del nuevo gobierno,

de su partido y de la alianza electoral que lo llevó al poder. En efecto, el Presidente de la República, el Vicepresidente y aún el Presidente del Congreso, se refirieron explícitamente al tema, generando una gran expectativa en los círculos políticos y académicos.

2.2.1 Así, en su discurso de posesión como Presidente de la República, el 7 de agosto de 1998, el doctor Andrés Pastrana Arango se refirió en los siguientes términos, a la necesidad de una reforma política:

*"Por todo ello hay que emprender una Reforma Política a fondo: no se puede echar vino nuevo en vasijas viejas. La recuperación de la política como bien común, para la justicia social, para la solidaridad, para el desarrollo requiere crear nuevas formas de gobernar, de competir por el poder, de diseñar leyes, de crear el futuro."*⁴

(El subrayado es nuestro).

Cabe aclarar, para no sacar de contexto la cita anterior, que en su discurso el Presidente vinculó la necesidad de la reforma política



³ DELGADO Oscar, *Elecciones Presidenciales de 1998*, Revista AVANCE, Fundación FIDEC, Santa Fe de Bogotá, 1998, págs 12 a 23.

⁴ Revista CONSIGNA, edición No. 457, Fundación Universitaria del Área Andina; Santa Fe de Bogotá D.C., tercer trimestre de 1998, la transcripción del discurso de posesión del Presidente se encuentra en las páginas 9 a 15.

—y de ahí la frase “por todo ello”— a la urgencia de resolver los problemas de exclusión social, violencia, narcotráfico, desfase en las finanzas públicas, subdesarrollo económico, pobreza, desempleo y corrupción; circunstancia que permite otorgarle a tal reforma un carácter claramente instrumental.

2.2.2. En forma similar, el Vicepresidente electo doctor Gustavo Bell Lemus, manifestó en discurso titulado “Nueva Visión del Estado”, y que pronunciara el 16 de julio de 1998, lo siguiente:

“(…) Con la contundencia democrática del más alto porcentaje de participación electoral y el mayor número de votos depositado por candidato alguno en nuestra historia contemporánea, con Andrés Pastrana recibimos de los colombianos un inequívoco e inobjetable mandato de cambio a cuyo cumplimiento nos hemos comprometido con entera lealtad. Es nuestra obligación, liderar desde el Estado una profunda transformación económica, social, política y moral de la República.

(…) Sólo con la contribución decidida de todos, cohesionados en un haz de voluntades coincidentes, podremos superar adversidades, que en veces parece capaz de doblegar hasta el más templado de los espíritus. Es este último contexto, el de los trabajos conjuntos y el de las voluntades coincidentes, en el cual

quiero efectuar algunas consideraciones sobre *el papel de los partidos políticos y la sociedad civil en la Colombia contemporánea*.

(…) Como miembro de la Gran Alianza para el Cambio y más aún, como Vicepresidente de la República, esperarí­a que cada una de las fuerzas políticas se dedicara a las tareas de renovar, reorganizar y modernizar sus respectivos partidos.

La organización de los partidos políticos no es una tarea que pueda imponerse a la brava a los colombianos. En nuestras tradiciones políticas los partidos han sido entendidos como asociaciones libres y voluntarias. Yo creo que debemos defender el predominio de estas tradiciones: cada partido debe ser libre de darse su propia organización, de acuerdo con su naturaleza y objetivos, teniendo como referentes básicos el respeto a las reglas de la democracia y el imperio de la ética en los comportamientos públicos. Desde el gobierno nos hemos comprometido a organizar un debate amplio en el que reformulemos de común acuerdo el futuro de nuestro sistema político, para que los partidos recobren sus funciones democráticas. Un debate en el que hagamos los correctivos necesarios para que los ciudadanos se sientan genuinamente representados y cuenten con la posibilidad real de parti-

cipar en la construcción de sus propios destinos.

Este debate debe ser la base de la gran reforma política que Colombia esta necesitando para infundirle credibilidad y legitimidad a sus instituciones representativas. Nuestro sistema electoral, a pesar de las reformas recientes, conserva aún las características de una estructura obsoleta diseñada para otros tiempos. El tamaño de las circunscripciones, por ejemplo, merece revisarse, como lo merece también el sistema de representación múltiple que en la práctica desemboca en la irresponsabilidad ante los electores. Una ambiciosa reforma política debería ir necesariamente atada a los temas de la paz y la gobernabilidad. Así entendida, su efectividad sólo podría estar condicionada por la amplitud del debate y la generosidad del consenso entre los más diversos partidos y sectores del país y por grandes dosis de tolerancia, perseverancia y sabiduría política.

Al convocar este debate nos estamos comprometiendo a dignificar la política, a que se entienda y practique como una actividad intelectual basada en la dialéctica de las ideas y en la confrontación de los programas, que genere espacios públicos de deliberación donde se pueda argumentar para alcanzar acuer-

dos en torno a las ideas básicas de la organización de la sociedad y de la estructuración del Estado. Que se oriente a persuadir racionalmente al ciudadano y no a instrumentalizarlo, mediante invocaciones sectarias que son un anacronismo histórico y un irrespeto para el elector. Y claro está, a que la política se guíe por una auténtica vocación de servicio público y por claros referentes éticos; por una ética del servicio público basada en la honestidad, la transparencia, la verdad y la eficiencia.”⁵

(El subrayado es nuestro).

2.2.3 En el acto de posesión del nuevo Presidente de la República, el presidente del Congreso de la República, senador Fabio Valencia Cossio, cabeza visible de la bancada del partido conservador y de la “Gran Alianza para el Cambio”, se refirió a la urgencia de un proceso de reforma política, así:

“Con su juramento como Presidente de la República iniciamos el reencuentro de los colombianos con nosotros mismos y abrimos una oportunidad histórica para el cambio. Los colombianos votamos por el programa y el candidato que proponían esa transformación. No podemos perder la posibilidad que nos ha entregado la democracia(...).

⁵ Revista *CONSIGNA*, Edic.cit., páginas 19 a 23.

El Congreso de la República ha entendido la importancia de la hora actual. Por eso, en lo que se constituye en un acontecimiento histórico, ha conformado una clara mayoría identificada en cinco puntos centrales con el programa del gobierno que hoy se inicia. (...) *Esos puntos responden a las aspiraciones y al mandato contundente que los colombianos le dieron el pasado 21 de junio, señor Presidente. Son ellos la búsqueda de la paz y la reconciliación nacional, la reforma política, el ajuste y el reordenamiento de la economía, la ejecución de una política social para consolidar la equidad y la solidaridad, y unas relaciones exteriores que recuperen nuestro puesto en la comunidad internacional (...).*

Quien reflexione sobre las condiciones presentes y las perspectivas del país, encontrará que en el fondo de ambas realidades yace el tema de la política. Esa reflexión nos permitirá concluir que la recuperación de la nación pasa, entonces, por el rescate y la dignificación de la política. *No habrá paz, democracia efectiva, solidaridad social, respeto a la diferencia en el manejo de los conflictos, igualdad de oportunidades, acceso y respeto democrático de las instancias del poder, si no tenemos una actividad*

política y unas instituciones renovadas y legitimadas. Una política que sea eficaz en su acción.

(...) Por tal razón, esa renovación está en el corazón del cuatrienio que hoy se inicia. *Una reforma para depurar la política de sus vicios, para fortalecer y democratizar los instrumentos de su ejercicio, para consolidar su independencia frente a los poderes establecidos. Una reforma, en fin, que busca recoger y traducir las aspiraciones nacionales frente al tema más neurálgico para el futuro del país: la paz. Estas modificaciones habrán de incorporar lo que al respecto resulte de los acuerdos de paz y reconciliación que concluirán, así lo esperamos, en fecha no lejana.*

La reforma y la renovación política están en la senda de la búsqueda de la paz. La persistencia de la guerra en Colombia refleja en buena medida, la impotencia de nuestra política para interpretar el querer nacional y para impulsar los cambios que le abran la puerta al nuevo país. La negociación del conflicto armado reclama una nueva legitimidad de la instancia política y la participación activa de una sociedad civil organizada."⁶

(El subrayado es nuestro).

Así, se identifica la reforma política con el logro de un adecuado

⁶ Revista CONSIGNA, Edic.cit., páginas 29 a 33.

y lícito funcionamiento de los partidos políticos y de la democracia representativa y con la obtención de una mayor legitimidad estatal. Mas aún: de manera expresa se hace una relación directa entre la necesidad de “purificar” la política con la posibilidad de resolver los otros problemas identificados como prioritarios por el gobierno y su partido, especialmente el relativo al logro de la paz política; concepción que, como adelante se explica, está en la base de la concepción del proceso de reforma y explica gran parte de sus limitaciones.

2.3 El proyecto de agosto de 1998. En agosto del año pasado circuló en los medios de comunicación el borrador –bastante crudo– de un proyecto de ley para someter a referendo una propuesta de reforma constitucional. Este borrador al parecer y así se dio por hecho, provenía del Ministerio del Interior, pero en honor a la verdad, debe aclararse que este texto jamás recibió el “aval” oficial del gobierno.⁷

Sin embargo, constituyó el primer avance de lo que sería la futura propuesta de reforma y su contenido. A grandes rasgos, puede resumirse de la siguiente forma:

■ *Disminución de la edad requerida para el ejercicio de la ciudadanía: pasa a ser de 17 años (aumentando con ello el censo electoral).*

■ *Modificaciones al régimen de organización y funcionamiento de los partidos políticos:*

- Nadie podrá pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político;

- Se autoriza a los movimientos sociales a constituirse como movimientos políticos;

- La democracia constituye principio de organización interna de los partidos políticos;

- Lista Única: los partidos y movimientos sólo podrán inscribir una lista por cada circunscripción;

- Los partidos y movimientos miembros de una coalición no podrán separadamente, postular candidatos para el mismo cargo o corporación;

■ *Financiación de campañas y partidos políticos y acceso a los medios de comunicación:*

- Financiación estatal exclusiva, igualitaria y por anticipado, de campañas políticas, partidos y movimientos, durante 16 años;



⁷ Texto suministrado al autor de este escrito por la redacción política del diario EL ESPECTADOR.

- Prohibición de la autofinanciación y de las subvenciones de terceros;

- Ampliación del derecho a la utilización de medios de comunicación social;

- Deber para el Estado de garantizar la igualdad de oportunidades de acceso a los medios de comunicación y garantizar su veracidad e imparcialidad.

■ *Vacancias, faltas absolutas y temporales de los congresistas:* no serán suplibles las faltas temporales de los miembros de las corporaciones públicas; y tampoco lo serán las faltas absolutas por renuncia, pérdida de investidura y condena a pena privativa de libertad.

■ *Circunscripciones para la elección de representantes a la Cámara:* asignación de un número fijo de curules para la representación de minorías políticas; con reglas para otorgar tales curules en función de la existencia de dirigencia y organización política en todas las circunscripciones y de los votos obtenidos por el partido o movimiento en todas las circunscripciones.

■ *Juzgamiento del presidente de la república y otros altos funcionarios del Estado:*

- Creación de la Alta Corte de Justicia, competente para juz-

gar a éstos dignatarios, en materia penal;

- Conformación de la Alta Corte de Justicia y elección de sus magistrados;

- Procedimiento en los respectivos procesos.

■ *Voto obligatorio; voto en blanco y voto preferencial:* consagración del voto obligatorio; otorgamiento de valor y consecuencias jurídicas al voto en blanco; se le da al elector la posibilidad de señalar su preferencia dentro de una misma lista, con independencia del orden en que estén mencionados los candidatos respectivos.

■ *Sistema de asignación de curules en las elecciones para corporaciones públicas y voto preferencial:* se elimina el sistema de "cuociente electoral" y se adopta el de "cifra repartidora".

■ *Órganos de control (Contraloría y Ministerio Público):*

- Creación de Jurisdicción Disciplinaria y Fiscal, encargada de conocer de procesos disciplinarios y fiscales y la imposición de las sanciones derivadas de la responsabilidad fiscal y los procesos disciplinarios contra los abogados por faltas contra la ética profesional;

- Desaparecen las Contralorías municipales;

- Desaparece el Defensor del Pueblo, sus funciones pasan al Procurador General de la nación, que se convierte en "Procurador y Defensor del Pueblo";

- Se cambia el procedimiento de elección del Procurador y Defensor del Pueblo: lo elige la Corte Disciplinaria y Fiscal;

- Se cambia el procedimiento de elección del Contralor: lo elige la Corte disciplinaria y Fiscal;

- Otorgamiento de facultades extraordinarias al gobierno para dictar un Código Único Disciplinario y Fiscal;

■ *Referendo Constitucional:* Se modifica el número mínimo de ciudadanos requerido para presentar una iniciativa de referendo, que será del 10% del censo electoral; será el gobierno quien someta el proyecto de referendo a consideración del constituyente primario.

2.4 El debate en la comisión primera del senado en septiembre de 1998. El 8 y 9 de septiembre de 1998, se efectuó un debate en el Senado de la república sobre el tema de la reforma política. Fueron citados los Ministros del Inte-

rior y de Justicia y el Alto Comisionado para la Paz.⁸

La senadora citante, Ingrid Betancur, y los demás miembros de la comisión, plantearon serios interrogantes sobre el proceso de reforma política y sobre el proceso de paz; entre los cuales se destacaban los siguientes:

- ¿Cuál era la filosofía y el contenido de la reforma política?

- ¿Cuál era el contenido preciso del proyecto de reforma? ¿correspondía dicho contenido con el del borrador que estaba circulando desde agosto del mismo año?

- De ser así, ¿se justificaba una reforma con ese alcance?

- ¿Cuál era la relación entre la reforma política y el proceso de paz?

- ¿Había un cronograma para el proceso de reforma política?

- ¿Sería esta una reforma política en dos etapas: la primera anterior a la suscripción de acuerdos de paz con la insurgencia y la segunda posterior a ellos?

- De ser así, ¿no se corría el riesgo de un eventual rechazo por parte de la subversión a las reformas efectuadas en la primera etapa?



⁸ Lo expresado en este punto tiene su fuente en apuntes tomados directamente por el autor de este escrito, durante la sesión de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, el día 8 de septiembre de 1998.

- ¿Cuál sería el procedimiento para la reforma, el referendo constitucional o un acto legislativo?

Los senadores hicieron importantes observaciones sobre el carácter arcano y cuasi secreto que venía tomando el proceso y el mutismo del gobierno en relación con el mismo; pues no se sabía a ciencia cierta qué deseaba reformar el gobierno. En cuanto al contenido del proyecto y la vía de la reforma, la mayoría de los senadores manifestó que un proyecto de corto aliento como el contenido en el proyecto que en ese momento se conocía, debía tramitarse en el Congreso de la república a través de una iniciativa de acto legislativo, en lugar de acudir a un procedimiento caro y dispendioso como el referendo constitucional.

El Ministro del Interior, al responder a las preguntas e inquietudes de los senadores, reconoció que en cuanto el gobierno no había hecho "entregas parciales" del proyecto de reforma política, se habían creado dudas y expectativas sobre su contenido y alcance. Explicó que la reforma política debía ser un instrumento para lograr la convergencia y no un motivo de escisión institucional, pues aunque su origen era el acuerdo programático del 15 de marzo de 1998, aspiraba a que fuera discutido por todos los

sectores políticos. En lo demás, los planteamientos del Ministro pueden resumirse así:

En lo relativo a la filosofía y propósito de la reforma:

- La reforma política se propone suprimir viejas prácticas políticas que todo el mundo desearía ver suprimidas; prácticas basadas en lealtades burocráticas.

- El propósito principal de la reforma política es ampliar y hacer efectivo el modelo de democracia participativa y pluralista consagrado en la Constitución Política de 1991 y no el de efectuar una contra reforma al mismo.

- En esta medida se propone abrir espacios a nuevas corrientes de opinión política y estimular la participación ciudadana.

En cuanto al contenido de la reforma:

El Ministro en esa oportunidad se negó a dar un listado concreto y definitivo de temas, pero dejó en claro lo siguiente:

- El gobierno no se proponía una modificación estructural y completa de la Constitución Política; el alcance del proyecto se limitaría al escenario de la democracia y el ejercicio de la política

dentro de la institucionalidad democrática.

- Por tal razón, la reforma tocaría temas tales como el funcionamiento de los partidos políticos, el financiamiento de las campañas y partidos políticos, la participación ciudadana y el régimen electoral.

- Temas tales como el régimen de ordenamiento territorial y la administración de justicia, no se tratarían pues las reformas en estas materias serían fruto de los acuerdos surgidos del proceso de paz.

Respecto de la interrelación entre el proceso de reforma política y el proceso de paz:

- Existe una directa correlación entre la reforma política y el proceso de paz: la reforma es un punto de partida o "cuota inicial" del proceso de paz, que contribuye a darle sentido y viabilidad a este último.

- La reforma es un acto de sinceridad política del país, no una imposición de la guerrilla.

- La reforma política mejorará la legitimidad democrática fortaleciendo al Estado en la mesa de negociaciones con los grupos alzados en armas.

- La reforma política no agota el contenido del proceso de

paz ni el contenido de futuras reformas constitucionales; no es necesario esperar a que finalice el proceso de paz para efectuar una reforma política.

Finalmente, cabe destacar un argumento expuesto por el Ministro, que en mi sentir, es de gran importancia para juzgar el mérito de la reforma política: la reforma política es una gran oportunidad de generar confianza en la sociedad de que es posible cambiar las viejas prácticas políticas por vías institucionales.

2.5 El proyecto de septiembre de 1998. En la última semana de ese mes se conoció un nuevo proyecto de reforma constitucional. Al igual que el anterior, circuló en la prensa y los medios de comunicación sin contar jamás con un "aval" que le otorgara el carácter de proyecto del gobierno.

La principal característica de este proyecto –o borrador, para ser exactos– reside en que no se trata de una propuesta de referendo constitucional sino de un proyecto de acto legislativo; hecho bien importante para el proceso de reforma, pues el abandono de la alternativa del referendo constitucional se constituyó en un hecho definitivo: el gobierno jamás volvería a plantear una reforma por vía del constituyente primario.

Esa circunstancia, sumada a la falta de audiencias públicas previas al trámite de la primera vuelta, hace evidente la falta de participación de la ciudadanía en el proceso de reforma política y constituye un serio motivo de crítica: si entre los propósitos del proceso de reforma está mejorar la legitimidad estatal, estimular la participación popular y demostrar la viabilidad del cambio de las costumbres políticas por vías regulares ¿por qué se desechó un procedimiento, como el referendo, que acude a las fuentes mismas de la legitimidad democrática?

De otro lado, el contenido de este proyecto también evidencia, al compararlo con el proyecto de agosto de 1998, el abandono de varios temas, que de ahí en adelante dejarían de ser materia de la propuesta de reforma no obstante su importancia. Tales temas son:

- El sistema de juzgamiento del presidente de la república y otros altos dignatarios del Estado y la creación de la Alta Corte de Justicia.
- La modificación de las competencias de los órganos de control, especialmente con la creación de una Jurisdicción Disciplinaria y Fiscal. (En lo sucesivo, las propuestas de reforma a los órganos de control se limitarían al procedimiento de elección del Contralor y el Procurador).

En mi criterio, se trataba de dos asuntos fundamentales, relacionados directamente con el adecuado funcionamiento de la democracia, respecto de los cuales los hechos han demostrado la necesidad de una reforma. En efecto, las circunstancias que rodearon el juicio contra el presidente Samper en 1997, evidencian que la forma como está regulado en la Constitución Política el tema del juzgamiento del presidente de la república, adolece de graves defectos. El problema de los órganos de control es aún más grave y su falta de efectividad está relacionada directamente con los problemas de corrupción y gasto público.

A continuación se hace un resumen del contenido de este proyecto, en el que para facilitar la comparación, se han señalado con el signo (*) los puntos en los que coincide o es muy similar con el proyecto de agosto de 1998:

■ *Modificaciones al régimen de organización y funcionamiento de los partidos políticos:*

- (*) Nadie podrá pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento Político;
- (*) Los movimientos sociales podrán actuar como movimientos políticos;
- (*) La democracia constituye principio de organización interna de las partidos políticos;

- (*) Lista Única: los partidos y movimientos políticos sólo podrán inscribir una lista por cada circunscripción;

- (*) Los partidos y movimientos políticos que hagan parte de una coalición no podrán, separadamente, postular candidatos para el mismo cargo o corporación;

- En la asignación de curules del Congreso de la república participarán únicamente las listas que hayan obtenido más del 3% de votos válidos en la correspondiente elección;

- Quien sea derrotado democráticamente dentro de un partido o movimiento como precandidato para un cargo de elección popular, no podrá presentarse a nombre de otro partido a las mismas elecciones para las cuales fue derrotado;

- Obligación para quienes sean elegidos a corporaciones públicas en representación de un partido o movimiento, de acatar las directrices de dicho partido o movimiento.

■ *Disminución de la edad mínima requerida para el ejercicio de la ciudadanía: pasa a ser de 16 años, (con lo cual aumentaría sensiblemente el censo electoral).*

■ *Financiación de campañas y partidos políticos y acceso a los me-*

dios de comunicación social: financiación mixta con restricciones a los aportes y contribuciones de los particulares, bajo las siguientes reglas:

- El Estado contribuye a la financiación de campañas electorales;

- El Estado corre con la totalidad de los costos en que incurran los partidos y movimientos, por espacios de publicidad dentro de los tres meses anteriores a cada elección; queda prohibida toda forma de publicidad política pagada en radio y televisión por fuera de ese lapso de tres meses;

- El Estado suministrará medios de transporte el día de elecciones;

- Fondos para la financiación de campañas: se crea un fondo para anticipar los gastos de los partidos, movimientos y coaliciones, que se distribuirá de manera equitativa; se crea un fondo de garantías para la financiación electoral, del cual podrán beneficiarse los partidos y movimientos que no tengan participación en el Congreso;

- Restricciones a las contribuciones y aportes privados a las campañas electorales: se prohíben las contribuciones privadas en especie, salvo el trabajo personal; el conjunto de las contribuciones y aportes privados a una

campana no podrá exceder del 5% de los gastos autorizados;

- El deber de los partidos y movimientos de rendir cuentas sobre sus ingresos, estará complementado con el derecho de los representantes y apoderados de cada partido de inspeccionar los libros y papeles de los otros partidos y movimientos;

- El Estado otorgará gratuitamente espacios publicitarios en radio y televisión pública y privada, durante los tres meses anteriores a cada elección, a los partidos, movimientos y organizaciones que participen en ellas;

- Sistema de distribución de espacios, equitativo, gratuito, suficiente y oportuno, que será establecido por el Consejo Nacional Electoral y en virtud del cual el 70 % de las emisiones se asignará igualitariamente y el 30 % restante en proporción a los votos obtenidos en la pasada elección;

- (*) Deber del Estado de garantizar la veracidad e imparcialidad de los medios de comunicación en el manejo de la información política y electoral; se otorga el derecho de réplica.

- (*) *Voto obligatorio y voto en blanco*: durante los próximos 16 años el voto será obligatorio; se le otorga valor jurídico al voto en blanco en todo tipo de elecciones; implicará su repetición por una

sola vez, con nuevo candidato o nuevas listas.

- (*) *Sistema de asignación de curules en las corporaciones públicas*: se utilizará el sistema de cifra repartidora en lugar del cociente electoral;

- (*) *Voto preferencial*: cada votante podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres que aparezcan en la tarjeta electoral.

- *Pérdida de investidura*: se establece una nueva causal de pérdida de la investidura de congresista: la negociación y el trasteo de votos.

- *Composición de las Cámaras legislativas y representación de minorías*:

- Representación de minorías en el Senado: se otorgan 5 curules adicionales a los partidos políticos y organizaciones nacionales que no alcancen representación en el Congreso y obtengan un mínimo de votación;

- Representación de minorías en la Cámara de representantes: se otorgan cinco curules adicionales a los partidos políticos, movimientos y organizaciones nacionales que no alcancen representación en el Congreso y obtengan un mínimo de votación.

■ *Elección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral:* serán elegidos dos por el Consejo de Estado, dos por el Consejo General de la Rama Judicial y tres por la Corte Suprema de Justicia.

■ *Elección de las cabezas de los órganos de control (Contraloría y Ministerio Público):*

- El Contralor General de la república será elegido por la Cámara de representantes de terna elaborada por los miembros de dedicación exclusiva de la Junta Directiva del Banco de la República;

- El Procurador General de la nación será elegido por el Senado, de terna elaborada por el Presidente de la república, con candidatos de distintas filiaciones políticas;

- (*) Desaparecen las Contralorías municipales;

- Los Contralores departamentales y distritales serán elegidos por las respectivas Asambleas departamentales y Concejos distritales, de ternas integradas por candidatos designados por el Contralor General de la república, el Procurador General de la nación y la Junta Directiva del Banco de la República;

- Las Personerías municipales serán dependencias de la Procuraduría General de la na-

ción y sus agentes serán nombrados por el Procurador General.

■ *Períodos de gobernadores y alcaldes:* serán de cuatro años.

■ (*) *Períodos del Procurador General de la nación, Contralor General de la república, Fiscal General de la nación, gobernadores y alcaldes:* los períodos de estos funcionarios serán institucionales e impersonales.

- *Reforma al Congreso:*

- Calidades para ser elegido senador: se hacen más estrictos los requisitos exigidos pues además de la edad y la nacionalidad por nacimiento, se requerirá haber desempeñado altos cargos o haber ejercido una profesión o la docencia por diez años;

- Inhabilidades: se extiende su rango de acción a los candidatos a senador o representante; además se hacen más estrictas las inhabilidades relacionadas con el desempeño previo de cargos anteriores, la gestión de negocios y el parentesco;

- Reelección: se prohíbe la reelección de los congresistas por más de dos períodos;

- Vacancias: no son suplibles las vacancias en los casos de renuncia, pérdida de investidura y condena a pena privativa de la libertad;

- Viajes al exterior: sólo los miembros de las mesas directivas de las Cámaras podrán viajar al exterior a costa del erario público, y sólo en cumplimiento de misiones específicas;

- Pérdida de investidura: se hace más estricta la causal originada en la inasistencia a las sesiones, pues se contabilizará en un mismo período de sesiones;

- Jefe de la oposición: tendrá este carácter el candidato derrotado en las últimas elecciones presidenciales que haya obtenido la más alta votación. Tendrá voz en todos los debates que se realicen en el Congreso;

- Citaciones: se racionaliza este mecanismo de control político, aclarando que no podrá citarse un funcionario para más de una comisión o plenaria; las citaciones se tramitarán a través del presidente del Congreso; será obligatorio para los ministros concurrir una vez por semana al Congreso a rendir informe de actividades en sesión conjunta de las Cámaras;

- Facultades extraordinarias: el Congreso podrá otorgarlas para expedir códigos;

- Presentación de proyectos de ley: será obligatorio acompañar los proyectos de ley de un estudio jurídico y técnico sobre su

constitucionalidad, conveniencia y costos;

- Comisión asesora: se crea una comisión asesora en cada Cámara; sus miembros deberán cumplir con los mismos requisitos exigidos para los magistrados de la Corte Constitucional o los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República;

- Transparencia en el trámite de proyectos de ley: se podrá acelerar este trámite obviando el lapso que debe mediar entre la aprobación en una Cámara y el inicio del debate en la otra, cuando el proyecto respectivo haya sido debatido en sesión conjunta de las comisiones constitucionales; se prohíbe someter a votación un proyecto en sesión diferente a aquella en que se haya previamente anunciado; se prohíbe el ponente plural;

- Comisiones de conciliación: el papel de estas comisiones será definir cuál de los dos textos será nuevamente sometido a segundo debate en plenaria de cada Cámara;

- Trámite de urgencia: se podrá solicitar este trámite para proyectos de acto legislativo; la solicitud implica prelación para el proyecto en el orden del día y exclusión de cualquier otro asunto hasta tanto se decida sobre el proyecto que originó la solicitud; las

comisiones permanentes deberán sesionar conjuntamente para el primer debate; el gobierno podrá presentar directamente el proyecto a la consideración ante las plenas;

- Sanción, promulgación y objeción parcial de leyes: cuando la objeción a un proyecto aprobado sea parcial, el gobierno podrá sancionarlo parcialmente; sobre la parte objetada se surtirá el trámite propio de las objeciones, según ésta sea por conveniencia o por inconstitucionalidad;

- Mecanismos de participación popular ante el Congreso: se amplían estos mecanismos en lo relativo a la iniciativa legislativa y la iniciativa constitucional.

2.6 El acuerdo nacional para la reforma política (“Acuerdo de Casa Medina”). A finales de septiembre de 1998 se intensificaron las críticas provenientes de diversas fuerzas políticas, especialmente del partido liberal, contra el proceso de reforma. Se argumentaba no sin razón, que el gobierno no estaba creando consenso al rededor de la iniciativa, y que el proceso se estaba manejando dentro de un reducido círculo de especialistas; casi de espaldas al país. A lo anterior se sumaba el “fantasma de la revocatoria”, que muchos congresistas creían ver en las iniciativas por vía de un posible referendo y ello, en la práctica, hacía muy difícil que el parlamento aprobara una ley some-

tiendo a referendo constitucional una propuesta de reforma.

El gobierno optó por reunirse con las principales fuerzas políticas, con el objeto de lograr un acuerdo que le diera vía libre en el Congreso a la reforma política. El fruto de estas reuniones que se llevaron a cabo en la última semana de septiembre de 1998, fue el llamado “Acuerdo de Casa Medina”, suscrito el 3 de octubre de 1998 por el Presidente de la República y el Ministro del Interior, el partido liberal, el partido conservador, el movimiento Opción Vida y el liberalismo renovador; acuerdo que permitió “desentramar” el proceso de reforma.

El acuerdo parte del reconocimiento expreso de la necesidad de profundizar en nuestra democracia y lograr un orden social justo, para superar los retos que asedian nuestro sistema jurídico político; y tiene la siguiente estructura:

- Objetivos.
- Temario.
- Procedimiento.
- Compromisos y seguimiento del acuerdo.

2.6.1 El objetivo general del acuerdo es lograr una reforma política, que a su vez debe estar orientada a colocar “nuestra institucionalidad al servicio de los siguientes objetivos”:

- Profundizar la democracia (mejorando su grado de representatividad y participación);

- Lograr un marco jurídico e institucional que permita renovar las costumbres políticas y combatir la corrupción;

- Fortalecer el control político a cargo de los órganos de elección popular;

- Lograr una mayor eficacia y eficiencia estatal, acercando el Estado al ciudadano;

- Hacer un frente común para combatir la pobreza y la exclusión social;

- Ofrecer una justicia pronta cumplida, oportuna y de fácil acceso.

2.6.2 En cuanto a los temas, se convino en un conjunto preciso de asuntos a los cuales se extendería el proceso de reforma, a saber:

- Instrumentos para la paz:

- Creación de circunscripciones especiales de paz;

- Restablecer la vigencia del artículo transitorio 13 de la Constitución Política;

- Facilitar la ejecución administrativa de los acuerdos de paz;

- Consagrar el derecho de gracia en cabeza del Presidente de la República.

- Reforma al régimen de partidos y al sistema electoral:

- Régimen de partidos y postulación de candidatos;

- Lista única, voto preferencial, umbral y cifra repartidora;

- Régimen de estímulos al sufragio, transparencia electoral y voto en blanco;

- Régimen de financiación de campañas políticas.

- Reforma del Congreso.

- Independencia de los órganos judiciales y de control.

- Período para alcaldes y gobernadores.

- Eventual extensión del acuerdo a ciertos temas:

- Reforma del Estado;

- Reforma integral al sistema judicial;

- Reforma al ordenamiento territorial y a la democracia local;

- Reforma económica y social;

- Reforma de la regulación de los medios de comunicación.

- Desarrollo legislativo de la Constitución Política.

Adicionalmente, se pactó en forma expresa excluir de la reforma los siguientes temas:

- La ley de punto final y extradición.

- La revocatoria de los períodos constitucionales de los actuales congresistas y demás funcionarios del Estado.

2.6.3 Se acordó que la reforma sería tramitada como un proyecto de acto legislativo que el gobierno presentaría a consideración del Congreso en esa misma semana. Se definiría un cronograma de trabajo con el objeto de lograr la aprobación de la reforma en junio de 1999. Llama la atención el compromiso que adquieren el gobierno y el Congreso de organizar mesas de trabajo a las que tendrían "amplio acceso las diferentes expresiones de la opinión pública colombiana"; propósito que finalmente no se cumplió.

2.6.4 Para garantizar el cumplimiento de lo pactado se definió una instancia de seguimiento y concertación denominada "Mesa del Acuerdo" en la cual tendrían asiento las fuerzas políticas firmantes que se encargarían de evaluar e interpretar el acuerdo y además determinar medidas que garantizaran su cumplimiento.

Adicionalmente, se acordó un procedimiento de denuncia del acuerdo que operaría cuando una de las partes firmantes considerara que éste había sido incumplido.

2.6.5 Entre las características del Acuerdo de Casa Medina, cabe destacar las siguientes:

- Reviste señalada importancia la expresa exclusión del tema de la revocatoria del mandato; pues con ello el acuerdo entregó a los parlamentarios la tranquilidad de que el tema de la "revocatoria del mandato" no sería materia de discusión; tranquilidad que se vio reforzada por el trámite de la reforma como proyecto de acto legislativo y no por vía de referendo; lo cual le otorgó aún más control al Congreso sobre la misma.

- También se destaca que los firmantes del acuerdo no adquirieron realmente un serio compromiso para los partidos que estaban representando; realmente firmaron "ad referendum" del resultado de las consultas con sus colectividades:

"Los firmantes declaran su compromiso sobre el presente acuerdo. En todo caso, los partidos y movimientos políticos efectuarán consultas dentro de los quince días siguientes a la fecha de suscripción del presente acuerdo, al cabo de los cuales podrán ratificar el compromiso adquirido. El partido liberal manifiesta que, vencido ese término, se podrá comprometer en relación con el tema de la lista única."

- Llama la atención que el acuerdo exprese la necesidad de abrir el debate a través de mesas de trabajo a las que tendrían amplio acceso diferentes corrientes de opinión. La verdad es que esas mesas de trabajo, en razón al corto tiempo que faltaba para finalizar el período de sesiones, no podían efectuarse con seriedad.

- Por primera vez desde el comienzo del proceso de reforma, se menciona la necesidad de otorgar facultades especiales al Presidente para adelantar el proceso de paz.

3. TRÁMITE DEL PROYECTO

De conformidad con el compromiso adquirido en el acuerdo, el día 7 de octubre de 1998, el Ministro del Interior presentó el proyecto de acto legislativo denominado "Para la reforma política y la consolidación de la democracia", número 088 de la Cámara de representantes; al cual se acumularon otros proyectos que trataban materias semejantes.⁹

El tránsito del proyecto en la primera vuelta, puede observarse en el siguiente esquema:

- Aprobación en primer debate en la comisión primera de la Cámara de representantes: 15,16,19, 20 y 21 de octubre de 1998.¹⁰

- Aprobación en segundo debate en la plenaria de la Cámara de representantes: 3,4,y 5 de noviembre de 1998.¹¹

- Aprobación en primer debate en la comisión primera del Senado de la República: 23, 24, 25, 26 y 27 de noviembre de 1998.¹²

- Aprobación en segundo debate en la plenaria del Senado de la República: 10 de diciembre de 1998.¹³

- Aprobación del informe de la comisión de conciliación en las plenarias de Cámara y Senado: 15 de diciembre de 1998.¹⁴

Dadas las limitaciones de espacio, no se hará aquí un análisis de todas las modificaciones que sufrió el proyecto en el curso de su trámite; simplemente se tocarán los principales aspectos del articulado que finalmente se aprobó el 15 de diciembre de 1998.

⁹ *Gaceta del Congreso* No. 215 del 8 de octubre de 1998.

¹⁰ *Gaceta del Congreso* No. 230 del 26 de octubre de 1998.

¹¹ *Gaceta del Congreso* No. 269 del 13 de noviembre de 1998.

¹² *Gaceta del Congreso* No. 321 del 7 de diciembre de 1998.

¹³ *Gaceta del Congreso* No. 340 del 15 de diciembre de 1998.

¹⁴ *Diario Oficial* No. 43.499 del 11 de febrero de 1999.

3.1 *“Instrumentos para la paz”* (Art. 1o. del proyecto aprobado). Se le confieren amplias facultades al Presidente de la República para dictar decretos de carácter legislativo, a través de los cuales podrá:

- Dictar las disposiciones que sean necesarias para la reincorporación a la vida civil y política de los miembros de las organizaciones armadas al margen de la ley;
- Decretar la extinción de la acción penal o de la pena a favor de los miembros de tales organizaciones;
- Adoptar un plan de reconstrucción económica, social y ambiental;
- Dictar normas que permitan el mejoramiento económico, social y ambiental de las zonas en conflicto y disponer lo relativo al ordenamiento territorial, organización administrativa y competencias en tales zonas;
- Establecer circunscripciones especiales de paz para corporaciones públicas de elección popular, o designar directamente representantes de cada organización armada en el Congreso y en las demás corporaciones de elección popular;
- Dictar normas especiales en materia presupuestal, de con-

tratación pública y planeación, con el propósito de asegurar la financiación y ejecución de los programas estatales relacionados con el proceso de paz y el cumplimiento de los acuerdos.

Los límites y controles al ejercicio de estas facultades serán los siguientes:

- No se podrán crear o modificar impuestos o contribuciones;
- Los decretos deben dictarse dentro del marco de un proceso de paz que se adelante bajo la dirección del gobierno y con grupos a los cuales éste les haya reconocido estatus político;
- Control político automático por parte del Congreso;
- Control jurisdiccional automático por parte de la Corte Constitucional;
- Las facultades deberán ejercerse dentro de los 5 años siguientes a la vigencia de este acto legislativo.

Lo aprobado en este punto corresponde, en lo esencial, al proyecto presentado por el gobierno nacional; los cambios que se introdujeron durante los debates surtidos en el Congreso hacen relación a los controles político y judicial sobre los decretos.

3.2 *Partidos políticos, sistema electoral y votantes* (Arts. 2o. y 3o.

del proyecto aprobado, que modifican los arts. 108, 109 y 258 de la Constitución Política).

- Únicamente la Constitución Política regulará lo atinente al régimen jurídico de los partidos y movimientos políticos, a las campañas políticas, al voto y la forma de asignación de curules;

- Financiación mixta de campañas y partidos políticos, bajo las siguientes reglas:

- El Estado financiará las campañas, sin perjuicio de que existan aportes privados, y pagará anticipadamente los gastos respectivos;

- La publicidad en radio y televisión durante los dos meses anteriores a cada elección será a cargo del Estado;

- Se prohíbe la publicidad política pagada en radio y televisión durante período diferente a los dos meses anteriores a la respectiva elección;

- Será de cargo del Estado el transporte de electores el día de la elección;

- El monto máximo de los aportes privados a las campañas no podrá superar el 30% de los gastos permitidos; y ninguna persona u organización podrá aportar más del 5% de tales gastos;

- Se prohíben los aportes en especie, salvo el trabajo personal; el dinero que se done a los partidos deberá entregarse en las tesorías respectivas;

- Se le otorgan efectos jurídicos al voto en blanco: una mayoría absoluta de votos en blanco implicará la convocatoria a una nueva elección, por una sola vez, y con nuevos candidatos o listas;

- Se admite el voto electrónico.

En este punto cabe observar que el Congreso no acogió las propuestas planteadas por el gobierno en su proyecto y que hacían relación a lista única, umbral, cifra repartidora y voto preferencial. En cambio acogió, bien que con algunas variaciones, la propuesta del gobierno sobre financiación mixta y otorgamiento de valor jurídico al voto en blanco.

3.3. Integración de las cámaras legislativas (arts. 6o. y 7o. del proyecto aprobado, que modifican los artículos 171 y 176 de la Constitución Política).

- Habrá dos senadores elegidos en circunscripción especial para los departamentos que surgieron de las antiguas intendencias y comisarías;

- Habrá dos representantes a la Cámara elegidos en circuns-

cripción especial por las comunidades negras.

Se acoge parcialmente la propuesta contenida en el proyecto del gobierno.

3.4 Períodos de los diputados, gobernadores, alcaldes y concejales (artículos 8, 9, 10, 11 y 12 del proyecto aprobado, que modifican los artículos 299, 303, 312, y 314 de la Constitución Política): pasan a ser de cuatro años.

Se acoge en su mayor parte de la propuesta contenida en los artículos 15 y 16 del proyecto del gobierno.

3.5. Reforma al Congreso (arts. 13, 14, 15, 16 y 17 del proyecto aprobado, que modifican los arts. 158, 160, 161, 165 y 167 de la Constitución Política).

- Presentación de proyectos de ley: será obligatorio acompañar los proyectos de ley de un estudio jurídico y técnico sobre su constitucionalidad, conveniencia y costos;

- Comisión asesora: se crea una comisión asesora en cada Cámara; sus miembros deberán cumplir con los mismos requisitos exigidos para los magistrados de la Corte Constitucional o los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República;

- Transparencia en el trámite de proyectos de ley: se podrá

acelerar este trámite obviando el lapso que debe mediar entre la aprobación en una Cámara y el inicio del debate en la otra, cuando el proyecto respectivo haya sido debatido en sesión conjunta de las comisiones constitucionales; se prohíbe someter a votación un proyecto en sesión diferente a aquella en que se haya previamente anunciado; se prohíbe el ponente plural;

- Comisiones de conciliación: el papel de estas comisiones será definir cuál de los dos textos será nuevamente sometido a segundo debate en plenaria de cada Cámara;

- Trámite de urgencia: se podrá solicitar este trámite para proyectos de acto legislativo; la solicitud implica prelación para el proyecto en el orden del día y exclusión de cualquier otro asunto hasta tanto se decida sobre el proyecto que originó la solicitud; las comisiones permanentes deberán sesionar conjuntamente para el primer debate; el gobierno podrá presentar directamente el proyecto a la consideración ante las plenarios;

- Sanción, promulgación y objeción parcial de leyes: cuando la objeción a un proyecto aprobado sea parcial, el gobierno podrá sancionarlo parcialmente; sobre la parte objetada se surtirá el trámite propio de las objecio-

nes, según éstas sean por conveniencia o por inconstitucionalidad.

Se acogió la propuesta contenida en los artículos 17 a 22 del proyecto del gobierno.

3.6 Control político (arts. 18 y 19 del proyecto aprobado, que modifican los artículos 112 y 135 de la Constitución Política).

- El candidato derrotado en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales y aquellos que hubieren obtenido cuando menos el 20% de la votación en la primera, tendrán derecho a participar con voz en los debates que se adelanten en el Congreso;

- Los ministros no podrán ser citados para un mismo día a más una comisión o sesión plenaria.

Se acoge con algunas variaciones la propuesta contenida en los artículos 23 y 24 del proyecto del gobierno.

3.7 Régimen del Congresista (artículos 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 y 27 del proyecto aprobado, que modifican los artículos 183, 184, 179, 181, 136, 178 y 150 de la Constitución Política):

- Se amplían las causales de pérdida de investidura: se incluyen como nuevas causales la

violación de las normas sobre financiación de campañas políticas y la negociación de votos y trasteo de electores;

- Se fija un plazo de sesenta días hábiles para que el Consejo de Estado resuelva sobre la pérdida de investidura;

- Las inhabilidades e incompatibilidades para ser miembro del Congreso se extienden a quienes sean candidatos;

- Límites a las comisiones al exterior: requerirán la aprobación de $\frac{2}{3}$ partes de los miembros de la respectiva Cámara mediante voto nominal;

- Los congresistas no podrán intervenir en la asignación de cupos presupuestales personalizados, ni participar en el manejo de recursos del presupuesto.

3.8 Elección y postulación del Contralor General de la república, del Procurador General de la nación y del Registrador nacional (arts. 29, 30 y 31 del proyecto aprobado, que modifican 266, 267 y 276 de la Constitución Política).

- Contralor: lo elegirá la Cámara de representantes, de terna elaborada por organizaciones de la sociedad civil que determine la ley; no podrá pertenecer al mismo partido político del Presidente;

- Procurador General de la nación: lo elegirá el Senado de terna enviada por organizaciones de la sociedad civil que determine la ley; no podrá pertenecer al mismo partido del movimiento del Presidente de la república;

- Registrador nacional del Estado Civil: lo elige el Consejo Nacional Electoral; no podrá ser escogido de entre los miembros del Consejo; no podrá pertenecer al mismo partido del Presidente de la república.

3.9 Disposiciones varias (arts. 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 43 y 44 y 45 del proyecto aprobado, que modifican los artículos 304, 293, 323, 123, 309, 349, 328, 356, 229 y 137 de la Constitución Política):

- Se establecen unas causales de inhabilidad específicas para los gobernadores;

- Se consagran causales de pérdida de investidura de concejales y diputados;

- Buenaventura se convierte en Distrito Portuario, con derecho a transferencias por situado fiscal. *Es una disposición que, abstracción hecha de sus consecuencias fiscales, no parece guardar relación directa con el resto del proyecto.*

- Se le prohíbe a las cortes y a los jueces adoptar providencias con alcance legislativo u ordenar actos de carácter administrativo: *se trata de una disposición inconveniente, porque podría desvirtuar la interpretación constitucional condicionada por la Corte Constitucional e, igualmente, afectar institutos jurídicos como las acciones de tutela y cumplimiento y la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.*

4. EVALUACIÓN INICIAL DE LA REFORMA

El proyecto de acto legislativo está en aún en trámite y por lo tanto no es un hecho consumado. Adicionalmente, durante la segunda vuelta su contenido también puede variar respecto de lo aprobado en la primera, porque aunque se ha ido decantando un temario a través de los debates en el Congreso, los cambios aún son posibles dada la gran cantidad de proposiciones y constancias que se presentaron en el curso de la primera vuelta.¹⁵

No obstante lo anterior, creo factible sacar algunas conclusiones acerca de este proceso:

4.1 Sí existe un criterio rector detrás de la reforma política. Los



¹⁵ Es consecuencia del punto No. 2 del capítulo cuarto del "Acuerdo de casa Medina".

antecedentes del proceso evidencian que el gobierno nacional impulsó el proyecto partiendo de unos criterios y unos supuestos claros, que pueden resumirse en la siguiente forma:

- El adecuado funcionamiento de las instituciones y mecanismos de la democracia representativa es condición necesaria para el correcto funcionamiento del Estado y la sociedad. En forma similar, cabe afirmar que el Estado tampoco puede cumplir su papel a cabalidad, cuando los mecanismos e instituciones de la democracia participativa no están debidamente implementados o funcionan a medias.

- En Colombia, esas instituciones están gravemente afectadas por una serie de vicios, relacionados con el clientelismo político. Por consiguiente, es necesario purificar de tales vicios la política para lograr el adecuado funcionamiento de la institucionalidad democrática y con ella, de todo el Estado.

- Por la misma razón, es indispensable perfeccionar y si es del caso ampliar el modelo de democracia participativa consagrado en la Constitución Política de 1991.

- Es necesario recuperar y mejorar la legitimidad democrática del conjunto del sistema jurídico político.

- Existe una clara relación entre los problemas de pobreza, exclusión social, subdesarrollo y violencia política con la falta de calidad de un proceso político que debería ser democrático; de tal manera que la solución a los primeros, pasa o tiene mucho que ver con la respuesta que se dé a éste proceso.

Es conveniente citar las palabras de José Miguel Calderón Lopez, Jefe de Asuntos Políticos del Ministerio del Interior, quién explicó el punto así:

“(...) El eje conceptual del proyecto es el tema de gobernabilidad democrática. Porque como bien lo expresaba el doctor Camacho, entendemos que en la medida en que se mejore la calidad del proceso político y se mejoren las decisiones que se adoptan a través del proceso político y la calidad de la representación en el proceso político, los productos que el sistema político le ofrece a la sociedad van a ser mejores; se van a tomar mejores decisiones y en esa medida la calidad de vida de la comunidad deberá mejorar, dada la mejoría a su turno en la calidad del proceso político. También creemos, como lo ha dicho el Ministro, que la reforma política es una “cuota inicial” para la paz, en el sentido de que si el Estado colombiano gana en gobernabilidad, gana en capacidad de incidencia en la vida de la

comunidad, gana en legitimidad y gana en presencia cualitativa institucional y territorial; estamos copando espacios hoy vacíos y de esos vacíos de presencia estatal, geográfica, territorial, institucional, etc, se nutre en una medida no despreciable la violencia que hoy tenemos..."¹⁶

Estos son los criterios básicos sobre los cuales está montado el proceso de reforma política. Obviamente están sujetos a crítica, pero merecen ser entendidos y permiten comprender el contenido básico de la propuesta de reforma y sus limitaciones. En efecto, desde esta óptica se explica por qué el contenido de la reforma además de las facultades para adelantar el proceso de paz, se concentra a temas tales como partidos políticos, financiación de campañas y partidos políticos, funcionamiento del Congreso, sistema de asignación de curules y control político: tales temas son elementos esenciales de una democracia liberal y el objetivo es purificar y hacer realidad tal democracia.

4.2 El objetivo de la reforma es valioso. Sanear los vicios que le impiden al país contar con un proceso político verdaderamente democrático, es un propósito muy importante, o por lo menos debe-

ría serlo para todas aquellas personas que estiman y aprecian las ventajas de una democracia liberal.

Es bien criticable en la democracia colombiana su carácter restringido y en muchos casos meramente formal: este problema demanda solución urgente. En este sentido, la reforma política ha enfrentado en buena hora (aunque con limitaciones) un tema neurálgico.

Cabe agregar, como atrás se explicó, la ventaja que tendría para el conjunto del sistema político el poder demostrar su capacidad para reformarse a sí mismo, a través de vías regulares, jurídicamente establecidas; ventaja que se obtendrá en la medida en que la reforma logre concretarse y su contenido corresponda a la necesidad de ampliar y hacer efectiva la democracia política.

4.3 Críticas a la reforma. Pero también el proceso de reforma merece varias críticas, a saber:

4.3.1 A la reforma política le ha hecho falta más participación de la sociedad civil.

En la determinación del contenido de la iniciativa desempeñó un papel muy importante el ambien-



¹⁶ Tomado de la intervención del Dr. Calderón en el foro sobre la Reforma Política efectuado en la universidad Colegio Mayor del Rosario, el 11 de noviembre de 1998.

te político que rodeó el Acuerdo de Casa Medina, suscrito por el gobierno y las fuerzas políticas más importantes del Congreso.

No sería sensato criticar dicho acuerdo por consideraciones simplistas relativas a las personas que lo firmaron: el funcionamiento de la democracia exige de suyo que se llegue a este tipo de pactos, pero en mi sentir, era necesario acudir a la fuente misma de legitimidad, al pueblo. Y es de resaltar cómo, desde agosto de 1998, el referendo constitucional dejó de ser la vía escogida para el trámite de la reforma. A ello se agrega, que no se estudió la posibilidad de acudir al mecanismo de la consulta popular directa prevista en el artículo 104 de la Constitución Política.¹⁷

Esta circunstancia, tiene mucho que ver con el alcance del proyecto y contrasta con el propósito del gobierno al buscar una mayor legitimidad democrática a través del proceso de reforma política. La reforma, cualquiera sea su alcance final, sólo otorgará mayor legitimidad en la medida en que la sociedad civil la considere "su reforma", se sienta parte del proceso, y estime que su contenido es valioso.

4.3.2 La reforma se queda corta frente a su propósito.

Comparto el propósito y la orientación de la reforma. Pero dentro de esa línea de pensamiento hubiera sido conveniente y deseable incluir otros temas. Es así como se echa de menos una reforma en materia de las competencias de los órganos de control, o de un nuevo sistema electoral; aspectos indispensables dentro de una democracia que debieron tratarse sin esperar a que culminara el proceso de paz.

En efecto, la falta de efectividad de los órganos de control es cada día más evidente y más grave para el funcionamiento de la democracia; en lo cual tiene mucho que ver el exceso de órganos e instancias de control que surgieron de la Constitución Política de 1991 y la confusión de competencias entre todos ellos. De otro lado, también es evidente la necesidad de un nuevo sistema electoral que suprima el régimen de representación proporcional y listas bloqueadas.¹⁸

No se observa en qué mejoran el funcionamiento de la democracia las modificaciones en los períodos de alcaldes, gobernadores, dipu-



¹⁷ *Reforma Política*, artículo publicado en la revista *AVANCE*; Edit.cit., Pag 5.

¹⁸ GÓMEZ LOBO, Allirio, *Referendum y Democracia Política*; Revista *AVANCE*, Edit, cit.,pags. 11y 12.

tados y concejales; o cuál pueda ser la importancia de los cambios en el procedimiento de elección de Contralor y Procurador, o con el otorgamiento de status de Distrito a Buenaventura.

4.3.3 No es conveniente tramitar en un mismo proyecto el otorgamiento de las facultades especiales al Presidente para adelantar el proceso de paz ("Instrumentos para la paz") junto con los otros temas de la reforma política.

Es urgente para el país que el Congreso le otorgue al Presidente de la república las facultades que éste necesita para llevar a cabo el proceso de paz. Es más, sobre este

punto existe un consenso (haciendo abstracción de las diferencias de concepto que se han presentado sobre el alcance de las facultades), consenso que no se presenta en relación con los demás temas del proyecto.

Al haber incluido el tema de los "Instrumentos para la paz" dentro del proyecto de acto legislativo, se corre el riesgo de que el otorgamiento de tales facultades al Presidente, sufra las demoras y riesgos del resto del articulado. El tema de los "Instrumentos para la paz" debió ser objeto de un proyecto específico que facilitara su aprobación acelerada.

