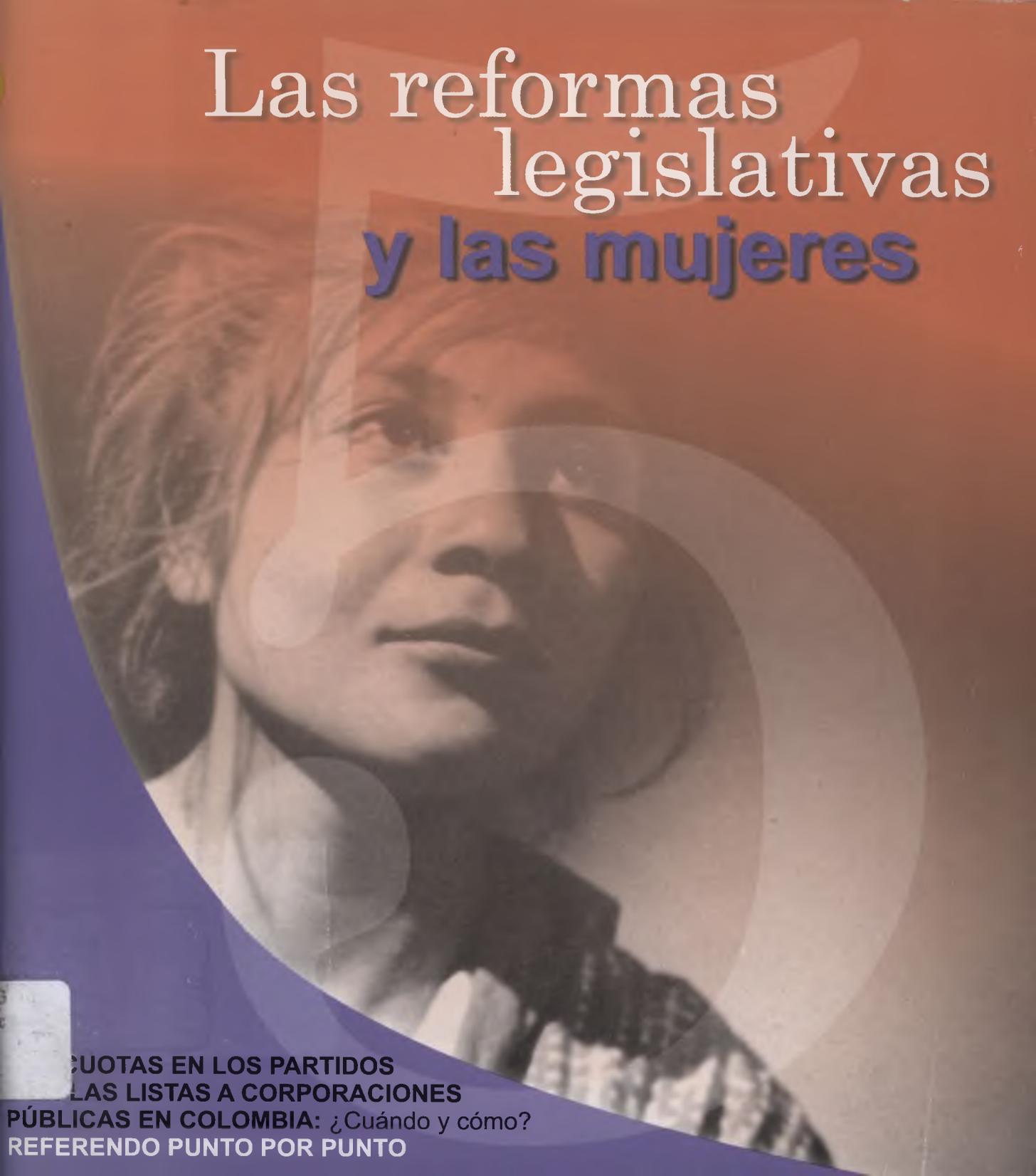


# Las reformas legislativas y las mujeres



**QUOTAS EN LOS PARTIDOS  
Y LAS LISTAS A CORPORACIONES  
PÚBLICAS EN COLOMBIA: ¿Cuándo y cómo?  
REFERENDO PUNTO POR PUNTO**



# Las reformas legislativas y las mujeres

LAS CUOTAS EN LOS PARTIDOS  
Y EN LAS LISTAS A CORPORACIONES  
PÚBLICAS EN COLOMBIA: Cuándo y cómo?  
REFERENDO PUNTO POR PUNTO

204

Patricia Prieto

2004  
Las reformas  
legislativas  
y las mujeres



Corporación Sisma Mujer  
Cra. 9 No 69 –16, segundo piso.  
Bogotá – Colombia  
Teléfono: 5 71 – 346 33 58  
Fax: 5 71 - 349 07 62  
sismamujer@andinet.com

Directora: Claudia Mejía Duque

Título de la serie:  
LAS REFORMAS LEGISLATIVAS  
Y LAS MUJERES

Título de este documento:  
LAS CUOTAS EN LOS PARTIDOS Y EN LAS  
LISTAS A CORPORACIONES PÚBLICAS EN  
COLOMBIA: ¿Cuándo y cómo?  
Autora: Angélica Lozano Correa

Comité editorial:  
Claudia Mejía Duque  
Cecilia Barraza Morelle  
Carolina Vergel Tovar

Primera Edición  
Bogotá, octubre 2003

Diseño e impresión: Diego F. Gómez

PROYECTO ESTRATEGIA INTEGRAL DE INFLUENCIA POLÍTICA DESDE LAS MUJERES A FAVOR DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO, realizado por la Corporación Sisma Mujer, con el apoyo de OXFAM GB, Consejería en Proyectos –PCS- y del Instituto Interamericano de Derechos Humanos –IIDH-.



## PRIMERA PARTE

Presentación	5
Introducción	7
El escenario: ¿cuál es la composición del Congreso vigente hasta el 2006?	10
Ambiente para las cuotas	13
Incidencia de las modificaciones electorales incluidas en el referendo y la reforma política en la participación de las mujeres	15
Las novedades del referendo: reducción del Congreso, el umbral y la cifra repartidora	19
Las novedades del acto legislativo de reforma política: la lista única y el voto preferente	27
Las cuotas en las listas y directivas de partidos políticos: el único camino	34
La reforma política de junio de 2003 y las mujeres	42

## SEGUNDA PARTE

Introducción	47
El marco jurídico de las propuestas de cambio constitucional	49
La reforma constitucional hecha por el congreso	50
El referendo	52
La abstención como la posibilidad de promover una verdadera reforma	55
Mentiras sobre la abstención	57
Análisis de cada pregunta del referendo	60
Conclusiones	99

# Primera Parte

## **LAS CUOTAS EN LOS PARTIDOS Y EN LAS LISTAS A CORPORACIONES PÚBLICAS EN COLOMBIA: ¿CUÁNDO Y CÓMO?<sup>1</sup>**

---

1 Documento elaborado por Angélica Lozano para la Corporación Sisma Mujer. Mayo de 2003.

# Presentación

La Corporación Sisma Mujer, en desarrollo de uno de sus principales objetivos institucionales como es el aportar a la consolidación del movimiento de mujeres como actor político para la defensa de sus derechos y la transformación de su posición en la sociedad, ha considerado de gran importancia el hacer un seguimiento de las reformas legislativas de mayor trascendencia para las mujeres en Colombia.

Sin duda, uno de los espacios más dinámicos en nuestro país es el de la producción de leyes. La paradójica relación entre la importancia de establecer normas para múltiples aspectos de la vida nacional y la enorme dificultad para que la realidad se parezca a lo reglado, muestra cómo opera una sociedad con una idea de orden difusa.

Para la lucha de las mujeres contra la discriminación, considerar de manera muy cercana esta ambivalencia entre orden y cultura resulta fundamental: porque las leyes se constituyen en un medio para el reconocimiento de dere-

chos, para el establecimiento de medidas positivas que construyan los caminos que les fueron negados a las mujeres en la historia; pero al tiempo, las normas y más precisamente, su proceso de creación y de aplicación, están llamados a ser un fin, como escenarios para que verdaderamente se escuche la voz de las mujeres.

Bajo esta perspectiva, Sisma Mujer ha decidido promover una serie de publicaciones en las cuales se exploran, analizan y comentan las propuestas legislativas en materia de: reforma constitucional para enfrentar el terrorismo, el proyecto sobre servicio militar obligatorio para mujeres y hombres, reforma política y referendo, reforma a los Códigos Penal y de Procedimiento Penal en materia de violencia intrafamiliar y el presente documento sobre reforma a la justicia. También hace parte de esta serie un texto sobre la importancia de ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención para Eliminar todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. En cada documento se hace un análisis general de los aspectos estructurales de cada tema, así como del impacto que tendría en la vida de las mujeres en nuestro país.

La Corporación espera que el estilo concreto pero a la vez crítico de estos documentos, sea de utilidad para las mujeres organizadas o no que están atentas a los cambios en la vida nacional, para que ellas a su vez, promuevan y alimenten un debate más detallado en las regiones y en los diversos sectores en los que participan o trabajan y, principalmente, que alienten labores constantes de incidencia en los escenarios de decisión, como son el Congreso de la República y los Gobiernos Municipales, Departamentales y Nacional, en una contundente demostración de la capacidad que las mujeres tienen como actoras políticas y constructoras de lo público.

**Corporación Sisma Mujer**

# Introducción

Las medidas positivas se sustentan en el reconocimiento de una situación de discriminación, en la voluntad de superarla y en hacer efectivo el principio de la igualdad. Son medidas temporales que buscan establecer el equilibrio y cubrir un déficit individual o colectivo sufrido por las mujeres (u otra minoría política) en cualquier ámbito de la vida social, como el trabajo, la familia, la política o la cultura.<sup>2</sup>

Las Naciones Unidas consideran las cuotas como una medida de acción positiva, que por lo menos deben garantizar un mínimo de 30% de participación de las mujeres en los cargos de poder y toma de decisiones, porque alcanzada esta cuota se llega a una "masa crítica", que permite que las mujeres superen barreras de discriminación y puedan ejercer una influencia apreciable en los ámbitos de decisión, en este caso, los partidos políticos y las corporaciones públicas.<sup>3</sup>

---

2 Movimiento Manuela Ramos. "El sistema de cuotas: Una propuesta para la participación política de la mujer". Documento de Trabajo No. 1, junio de 1996, pág 4.

3 Sentencia No. C-371/2000, Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz.

■

La representación de la mujer en el poder, particularmente en la toma de decisiones legislativas, en América Latina y el Caribe (no en Colombia), se incrementó rápidamente en los años noventa. Para explicar este incremento en el liderazgo de la mujer en la región, es imperativo analizar la acción positiva de políticas introducidas. Los líderes latinoamericanos están impulsando deliberadamente la presencia de la mujer en los niveles de poder al adoptar reglamentos de cuotas para las elecciones nacionales y locales.<sup>4</sup>

La ley de cuota debe ser obligatoria, especificar la forma en que la cuota ha de ser aplicada e incluir un requisito de ubicación para mujeres candidatas. En algunos países, este tipo de leyes, a pesar de establecer porcentajes mínimos de candidatas, no señalan la ubicación en las listas, por lo que resultan inocuas. Una forma de burlar la ley es inscribiéndolas como suplentes, para cumplir el requisito, pero sin que tengan opción real de ser elegidas.

La ley de cuotas de Argentina (1991) requiere que el 30% de los candidatos de las listas de los partidos sean mujeres, y que ellas sean asignadas en puestos *elegibles*, es decir, al menos una en cada tres renglones a partir del primero. En Bolivia funciona de la misma manera y en Paraguay cuando menos uno de cada cinco candidatos presentados en lista debe ser mujer.

Muchos de los partidos de América Latina y el Caribe adoptaron el sistema de cuotas en las elecciones internas y en la elaboración de listas de partidos para las elecciones generales. Los partidos latinoamericanos que voluntariamente han adoptado las cuotas femeninas son los siguientes: en Argentina, el Partido Justicialista

---

4 Diálogo Interamericano, Mala N. Htun. El liderazgo de las mujeres en América Latina: Retos y Tendencias. Agosto de 2000

(30%) y el Frente Grande (40%); en Brasil, el Partido de los Trabajadores (30%); en Chile, el Partido Socialista (30%), el Partido para la Democracia (40%) y el Partido Demócrata Cristiano (20%); en Costa Rica, el Partido Unidad Social Cristiana (40%); en El Salvador, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (35%); en México, el Partido de la Revolución Democrática (30%) y el Partido Revolucionario Institucional (30%); en Nicaragua, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (30%); en Paraguay, la Asociación Nacional Republicana (20%); y en Venezuela, el Partido Acción Democrática (20%). En el caso del Partido Justicialista de Argentina, también se ha adoptado la cuota del 25% en puestos internos de liderazgo. Además, en el año 2000, las respectivas presidencias del PRI y del PRD en México, y la del PLN en Costa Rica, están ocupadas por mujeres.<sup>5</sup>

Tras revisar tan afortunados avances en países de la región, cabe preguntarse cómo está Colombia en la materia y si es previsible que en el corto plazo de los tres años que restan al actual Congreso, se logre la aprobación de leyes como aquéllas. Tales son los interrogantes que nos proponemos despejar en las páginas que siguen.

---

5 Diálogo Interamericano, Mala N. Ob. cit., pág. 12



...del 2000... (text is very faint and mostly illegible)

## **El escenario: ¿Cuál es la composición del congreso vigente hasta el 2006?**

En el Congreso de Colombia podemos identificar individuos y agrupaciones que eventualmente actúan en bancada, dependiendo siempre de lo que esté en juego. Así, para proyectos trascendentales a sus intereses en cuanto clase política, como son los de referendo y reforma política, se perfilaron varias agrupaciones que no necesariamente operaron en el trámite de otros proyectos de interés público, como fueron las reformas laboral, pensional o tributaria, y mucho menos de proyectos de ley ordinaria; en este último caso, lo común es la actuación individual, dictada por la opinión de cada congresista o por los intereses particulares que pueda representar.

Vale la pena aclarar que para el país, y especialmente para las mujeres, el referendo y la reforma política son tan vitales como los demás proyectos enunciados, mientras que el interés de la clase política por el referendo y la reforma política está dado por la incidencia que estos proyectos tienen en el sistema político y electoral. Ellos constituyen la llave que permite a esa clase mantenerse en el poder copando los espacios públicos de representación y decisión, o, la que abre las compuertas de acceso a tales espacios a otros segmentos de la sociedad que a la postre pueden desplazar a los protagonistas tradicionales en los escenarios nacional y regional, si la tarea política cotidiana llega a cualificarse, como ocurriría si hubiese mayor presencia de sectores progresistas y renovadores y más participación efectiva de las mujeres en las corporaciones públicas: las Juntas Administradoras Locales, los Concejos municipales y distritales, las Asambleas Departamentales, la Cámara de Representantes y el Senado de la República.

Actualmente, en la Cámara de Representantes, con 166 curules, sólo veinte son ocupadas por mujeres; y de los 102 senadores, sólo once son mujeres. En total, 31 mujeres son congresistas por derecho propio, es decir, fueron electas como cabezas de su respectiva lista, o como segundo renglón de hombres cabeza de lista.

En efecto, en la tradicional rotación de curules, los congresistas electos en su condición de cabeza de listas permiten "palomitas" a algunos de los hombres o mujeres que les suceden en su lista, y el paso de éstos por el Congreso no sólo es fugaz e intrascendente, sino -en la mayoría de casos- penoso, pues la corta estancia en el cargo (dos, tres, cuatro meses) no permite que se lo asuma a cabalidad. Además, tales pactos electoreros por lo general no cobijan a los miembros de la Unidad de Trabajo Legislativo, UTL, quienes siguen atendiendo los compromisos del trabajo regional o los encargos del titular, lo cual deja sin sustento técnico a quien lo está supliendo. De esta manera, su papel como congresista termina reducido al de convidado de piedra en las sesiones legislativas, con baja o nula participación en los deba-

tes, en la elaboración de proyectos de ley o de ponencias, y sin interés alguno en ejercer control político al Ejecutivo; y es frecuente que voten de acuerdo con las sugerencias de quien haya ganado su amistad, de quien esté más cercano a su curul, o de quien cuente con su simpatía política.

En las comisiones más importantes en razón de los temas de los que se ocupan, que se integran por votación, hay una reducidísima participación femenina. En las comisiones primeras, que se ocupan de los asuntos constitucionales, hay una mujer en la del Senado, integrada por 19 miembros; y seis en la de Cámara, entre 30 miembros. En las comisiones terceras y cuartas, responsables de asuntos económicos, hay cuatro mujeres de 32 en las de Senado, y seis de 56 en las de Cámara. Esta escuálida presencia en la definición de asuntos clave explica en buena parte la baja inversión en las políticas públicas para las mujeres y el enfoque restringido de las mismas y en general de todas las políticas públicas.

# Ambiente para las cuotas

En el proceso de trámite de la reforma política en el Senado, durante un breve lapso se logró la aprobación de las cuotas. Los aliados principales fueron el Partido Liberal (a pesar de que en el momento de la votación faltaron más de veinte senadores), el Polo Democrático y otros independientes no integrados a esta coalición. El obstáculo principal y evidente para el proyecto, y para otros de carácter pluralista, tiene nombre propio: el Partido Conservador.

El cinismo es el común denominador en esta agrupación. De esta actitud no escapan los que se identifican como partido ni los que se amparan bajo otras personerías jurídicas filiales del mismo. Cuentan con dos senadoras y con dos representantes, cuyo comportamiento lleva a pensar que difícilmente podrán "permear" la posición de su Partido, que actúa en perfecto bloque, tanto en los temas políticos como en los que sus miembros denominan "de honor" y "de conciencia". A manera de ejemplo, entre los puntos de honor están los cupos indicativos (o auxilios parlamentarios) y el voto preferente; y entre los de conciencia, la pena de muerte (están a favor) y el aborto (están en contra). Por ende, la estrategia de las mujeres no puede

■

fincarse en este partido. A lo sumo, quizás podría lograrse el apoyo silencioso de dos o tres congresistas azules.

# **Incidencia de las modificaciones electorales incluidas en el referendo y la reforma política en la participación de las mujeres**

La Ley 796 de 2003 o Ley de Referendo, aprobada por el Congreso a partir del proyecto presentado por el presidente Álvaro Uribe, incluye en sus 19 preguntas algunas modificaciones al sistema electoral, entre otras, la reducción del Congreso en un 20%, o las figuras del umbral y la cifra repartidora. Éstas, al complementarse con las propuestas de lista única por partido y voto preferente incluidas en el Acto Legislativo 01 de 2002, de reforma política, que cursa en el Congreso, conforman una mezcla que

■

algunos anuncian como el cóctel de la democracia y otros como la bomba molotov que aplaza por varios años más la apertura y renovación del sistema político y electoral.

## **El sistema actual**

En Colombia aplicamos el sistema de representación proporcional, más conocido como de "cociente y residuo". Es un mecanismo "justo", pues en teoría permite la representación en las corporaciones tanto de las fuerzas consolidadas como de las minoritarias, en la proporción en que sus respectivas fuerzas les permitan.

Dicho sistema está definido en el artículo 263 de la Constitución Política:

Para asegurar la representación proporcional de los partidos, cuando se vote por dos o más individuos en elección popular a corporación pública, se empleará el sistema de cociente electoral. El cociente será el número que resulte de dividir el total de los votos válidos entre el de puestos por proveer. La adjudicación de puestos a cada lista se hará el número de veces que el cociente quepa en el respectivo número de votos válidos. Si quedaren puestos por proveer, se adjudicarán a los mayores residuos, en orden descendente.

El sistema de representación proporcional ha funcionado sanamente en varios países, pero ha sido desvirtuado en el nuestro, pues los partidos tradicionales, Liberal y Conservador, encontraron la forma de copar los espacios destinados para las minorías fraccionándose. De esta manera buscan alcanzar residuos altos, o al menos suficientes para obtener curul, en lugar de apostarle a cocientes que implican mayores esfuerzos para resultados inciertos.

Por ejemplo, la lista más votada para el Senado en el año 2002 obtuvo tres curules con 240 mil votos, mientras la lista menos votada que alcanzó curul lo hizo

con 40 mil votos. Por consiguiente, si la primera hubiera optado entrar por residuo, fraccionándose, en vez de impulsar el Equipo Colombia, como lista fuerte por Antioquia (donde obtuvo el 95% de sus votos) que buscó entrar por cuociente, sus 240 mil votos le habrían permitido alcanzar por lo menos cinco curules, incluso seis, en lugar de las tres que obtuvo.

Esta deformación del sistema premia la dispersión en detrimento de la agrupación partidaria, pues la eficacia electoral del residuo estimula aventuras unipersonales o microempresas electorales mediante las cuales cada cabeza de lista puede resultar elegido si cuenta con una campaña bien financiada y si la focaliza sobre un territorio o sobre un tema, sin necesidad de integrarse a una lista en la que puede o no resultar electo, o de someterse a la ardua negociación encaminada a integrar la lista, cuando no al dedazo de quienes ejercen la "jefatura natural" del grupo político y deciden quiénes integran la lista y qué lugar ocupa cada uno en ella.

La eficacia electoral se impone, pues, a los esfuerzos de unidad, y por supuesto no es exclusiva de los partidos tradicionales. Los minoritarios (independientes, cristianos, de izquierda, etc.) han reproducido la misma modalidad, y no sólo por razones de supervivencia, sino también por comodidad, pues definitivamente es más fácil ser jefe de sí mismo o de una colectividad de papel, que ser subordinado en una donde su protagonismo está rodeado de incertidumbre por ser objeto de concertación.

Esta forma de acceder a los cargos de elección popular determina el estilo de gestión tanto en el Ejecutivo como en las corporaciones. Dificulta la rendición de cuentas y el seguimiento a la labor de los elegidos en entidades grandes como el Congreso. Ciertamente la oferta electoral es amplia, pero la diferenciación entre los candidatos es mínima, e informarse sólidamente sobre cada uno resulta difícil, cuando no imposible.

■

Actualmente, para obtener personería jurídica de partido o movimiento, sólo es necesario alcanzar representación en el Congreso o acreditar 50 mil firmas ante la Registraduría. Como estos son requisitos relativamente fáciles de cumplir, nuestro "sistema" de partidos cuenta actualmente con 62 vigentes. Este sistema no es funcional a la democracia pero sirve a pequeños intereses, y permite -mediante la dictadura del presupuesto y de prebendas- que el Ejecutivo pase las leyes y facultades que requiera, con la consiguiente pérdida de autonomía de la rama legislativa y el colapso de la función del control político.

## Las novedades del

# referendo: Reducción del congreso, el umbral y la cifra repartidora

## Reducción del Congreso

Aquí aparece un primer tema que influirá en los espacios que cada partido abra para las mujeres en sus listas, pues cada lista tendrá tantos renglones como curules por proveer, pero al reducirse el número de puestos, se hará más difícil ingresar a las listas, sobre todo, si se aplica el supuesto de que cada partido –o al menos los tradicionales- se organice como uno solo.

La propuesta inicial del gobierno era Congreso unicameral de 120 miembros. Sin embargo, por presión de su misma bancada fue modificada y finalmente acordó la reducción del Senado, de 102 integrantes a 83 (78 de circunscripción nacional, dos de circunscripción indígena -igual a lo actual- y tres para minorías políticas). La Cámara de Representantes se fijó en 133 curules (129 de circunscripción regional, dos

para comunidades negras, una para indígenas y una para residentes en el exterior), es decir, 28 cupos menos frente a lo actual. Su composición queda entonces así:

DEPTO.	POBLACIÓN	CURULES ACTUALES	CURULES REFERENDO
Bogotá, D.C.	4.236.490	18	14
Amazonas	39.937	2	2
Antioquia	4.067.664	17	14
Arauca	89.972	2	2
Atlántico	1.478.213	7	5
Bolívar	1.288.985	6	5
Boyacá	1.209.739	6	4
Caldas	883.024	5	4
Caquetá	264.507	2	2
Casanare	147.472	2	2
Cauca	857.751	4	3
Cesar	699.428	4	3
Chocó	313.567	2	2
Córdoba	1.013.247	5	4
Cundinamarca	1.512.928	7	5
Guainía	12.345	2	2
Guaviare	47.073	2	2
Huila	693.712	4	3
LA Guajira	299.995	2	2
Magdalena	890.934	5	4

Meta	474.046	3	2
Nariño	1.085.173	5	4
Nte. Santander	913.491	5	4
Putumayo	174.219	2	2
Quindío	392.208	3	2
Risaralda	652.872	4	3
San Andrés	35.818	2	2
Sanatander	1.511.392	7	5
Sucre	561.649	3	3
Tolima	1.142.220	6	4
Valle	3.027.247	13	10
Vaupés	26.178	2	2
Vichada	18.702	2	2
<b>Total Nacional</b>	<b>30.062.198*</b>	<b>161</b>	<b>129</b>

\* Censo de 1985, el censo de 1993 no ha sido reconocido oficialmente. Para efectos de la composición del Congreso se congeló según la población del país en el 85.

## ¿Qué es el umbral?

Es el partidador, esto es, un número mínimo de votos requerido para que una lista participe en la distribución de curules. Las que no alcancen ese mínimo, simplemente quedan descartadas para el ingreso a la corporación respectiva. El objetivo del umbral es producir agrupación, obligar a las microempresas electorales a unirse para sobrevivir, esperando que el criterio unificador sea la afinidad ideológica y por ende programática, y que por esta vía se avance en la recuperación de partidos como referentes ideológicos.

De ser aprobado el referendo, el umbral para el Senado sería del 2% de la votación total, y para las otras corporaciones (Cámara, Asambleas, Concejos y Juntas

■

Administradoras Locales), de medio cuociente. Si tomamos como ejemplo la votación por el Senado de 2002, que ascendió a 9.150.000 votos, vemos que el 2% son 183 mil votos, y que sólo tres de las 365 listas que compitieron superaron esa votación, que sería el mínimo requerido. Por consiguiente, no hay duda de que el umbral tendrá –al menos en cierta medida- el efecto agrupador que persigue.

Acordar la cifra del umbral en el Congreso fue complejo. La propuesta inicial del gobierno era del 6% (550 mil votos de 2002), cifra a la que se resistieron todos los sectores. Hubo propuestas que no alteraban la realidad actual: un umbral de 0.5% (45 mil votos) y varias de 1%, 1.5% y 3%. También se propuso que el umbral se incremente progresivamente, pero tal gradualidad no fue aprobada. Entonces, el 2% mejora lo actual pero no drásticamente: la alianza de tres caciques haría que juntos superaran el umbral establecido y alcanzaran por lo menos dos curules, con posibilidad de lograr una tercera.

Un umbral del 3% hubiera sido una cifra ideal para comenzar. Para Senado, ello supondría un mínimo de 430 mil votos, una cifra alta que presionaría a todos los sectores a construir alianzas más allá de la simple sumatoria de votos, en las que lo programático –base real para la construcción de partidos- jugaría el papel definitivo. Igual que las fuerzas tradicionales, las minorías se encuentran dispersas, y si encararan acertadamente el reto de la agrupación, el umbral podría contribuir a fortalecerlas.

El umbral de medio cuociente para la Cámara, las Asambleas, los Concejos y las Juntas Administradoras Locales operaría de la siguiente manera: se establece el cuociente electoral (dividiendo el total de votos en el número de curules) y la mitad de ese cuociente será el umbral. Las listas que no lo alcancen se descartan inmediatamente y entre las listas que lo superen se aplicará el sistema de cifra repartidora. Para ello, sólo se toma como base del cálculo el total de los votos válidos emitidos para las listas que superaron el umbral.

En la siguiente tabla puede observarse qué listas habrían superado el umbral en Antioquia en las últimas elecciones (sin cifra repartidora):

<b>Antioquia</b>		
Votos Válidos	997.077	Con Referendo
Curules por proveer	17	13
Cuociente	58.651	76.698
Umbral	29.325	38.349

Hoy			
<b>Partido</b>	<b>Candidato</b>	<b>Votos</b>	<b>Curules</b>
Mov. Cambio Radical	Omar Flores	70.707	1
Mov. Renov. ACC Lab. Moral	William Vélez Mesa	67.365	1
P. Liberal Colombiano	Luis Fernando Duque	52.930	1
Mov. Equipo Colombia	Oscar Darío Pérez	42.502	1
Mov. Equipo Colombia	Oscar Arboleda Palacio	38.609	1
P. Liberal Colombiano	Carlos Arturo Piedrahita	37.863	1
Mov. Equipo Colombia	Antonio Valencia Duque	34.545	1
MOv. Pogr. Democrático	Carlos Alberto Zuluaga	33.879	1
P. Liberal Colombiano	Ernesto Mesa	31.376	1
Mov. Cambio Radical	William Ortega Rojas	31.335	1
Mov. Fuerza Progresista	Oscar Suárez	31.191	1
P., Liberal Colombiano	Héctor Arango	29.528	1
Mov. Cambio Radical	Manuel Ramiro Avila	25.976	1
P. Liberal Colombiano	Ramon Elejalde	24.668	1
Mov. Converg.Popular Cívica	Rocío Arias Hoyos	23.877	1
Coalición	Carlos Ignacio Cuervo	23.298	1
Mov. Fuerza Progresista	Pedro Antonio Jiménez	22.705	1

\* De acuerdo al Referendo, como sólo las cinco primeras listas superaron el umbral, sólo entre ellas se habrían repartido las 13 curules del departamento en la Cámara.

## ¿Qué es la cifra repartidora?

Es la operación aritmética que busca que cada curul se asigne por la misma cantidad de votos. Como la excepción (asignación de curul por residuo) se convirtió en regla y pocas curules se asignan por cociente, este mecanismo busca corregir la distorsión generada en el sistema por el fraccionamiento en muchas listas.

La fórmula D´hont actualmente se aplica en Argentina, Brasil, Chile, República Dominicana, Guatemala, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, España, Finlandia, Holanda, Portugal, Suiza, Israel, en uno de los dos niveles de asignación de escaños en Austria y Bélgica y en la parte proporcional de los sistemas electorales mixtos de Hungría e Italia. Produce una asignación de escaños proporcional, no crea incentivos para fraccionar un partido en pequeñas listas. Si el referendo es aprobado, quedaría en la Constitución como el artículo 263:

La adjudicación de curules entre los miembros de la respectiva corporación pública se hará por el sistema de cifra repartidora. Este sistema resulta de aplicar aquella cifra única que, obtenida utilizando la sucesión de números naturales, permita repartirlas todas por el mismo número de votos en la correspondiente circunscripción...

Ejemplo:

- En una elección participaron seis partidos (A, B, C, D, E y F)
- El total de votos válidos es de 120.000.
- Seis es el número de curules por asignar.

El resultado de la votación de cada partido se divide progresivamente por los números enteros (1,2,3,4,5, etc.) para la asignación de los escaños.

Partido	Votos	Divisor 1	Divisor 2	Divisor 3	Divisor 4	Curules
A	48.000	48.000 (1)	24.000 (3)	16.000 (4)	12.000	3
B	29.000	29.000 (2)	14.500 (5)	9.666	7.250	2
C	13.000	13.000 (6)	7.500	4.333	3.250	1
D	10.400	10.400	5.200	3.466	2.600	0
E	10.000	10.000	5.000	3.333	2.500	0
F	9.600	9.600	4.800	3.200	2.400	0

( ) La cifra entre paréntesis señala el número de curul que alcanza, por ejemplo el partido B, obtuvo la segunda y la quinta respectivamente.

En la misma elección con idénticos resultados, la distribución por cuociente y residuo sería así:

Partido	Votos	Curules por cuociente	Residuo	Curules por residuo	Total de curules
A	48.000	2	8.000	0	2
B	29.000	1	9.000	0	1
C	13.000	0	13.000	1	1
D	10.400	0	10.400	1	1
E	10.000	0	10.000	1	1
F	9.600	0	9.600	1	1

ANEXO. Al final del documento, aplicamos la cifra repartidora a los resultados de las elecciones de Senado para el período 1998-2002 en contraste con el cuociente y residuo que rige.

Otro ejemplo, con resultados aproximados a los reales para el Concejo de Bogotá:

<b>Partidos</b>	<b>Votación</b>	<b>Dividido 5</b>	<b>Dividido 10</b>	<b>Dividido 14</b>	<b>Dividido 17</b>
A	285.540	57.108	28.540 (10)	20.395	16.796
B	493.215	98.643	49.321	35.229	29.001 (17)
C	28.410	5.682	2.841	2.029	1.671
D	398.762	79.752	39.876	28.483 (14)	23.456

Se supone que la tabla es completa, es decir, cada cifra de divide sucesivamente de 1 a 17

La cifra por la que se asignaron curules fue 28.483 votos; en consecuencia, por 73 votos el partido D no alcanzó curul en esta corporación que repartió 41 cupos.

# **Las novedades del acto legislativo de reforma política: La lista única y el voto preferente**

La Constitución de 1991, a diferencia de la de 1886, establece los procedimientos para su reforma. Se prevén tres caminos, cada uno para actores distintos: la Asamblea Constituyente, que se conforma igual que el Senado de la República; el referendo, mecanismo diseñado para propuestas de iniciativa ciudadana o del Ejecutivo; y el Acto Legislativo, trámite reservado para el Congreso.

El trámite del Acto Legislativo no es el de una ley ordinaria, por lo cual en lugar de cuatro debates, tiene ocho, que deben llevarse a cabo en dos períodos consecutivos, es decir, en el lapso de un año. El Acto Legislativo que nos ocupa, sobre reforma política, comenzó a tramitarse el 20 de julio de 2002. Por consiguiente, el plazo para ser aprobado vence el próximo 20 de junio, cuando concluye el primer periodo de la actual legislatura. Si antes de esa fecha no alcanzara a concluir su trámite, por la razón que sea, el proyecto se “hundiría”, es decir, no sería aprobado y tendría que comenzar su curso desde cero, en un nuevo periodo legislativo.

El Acto Legislativo de reforma política al cual nos referimos, identificado con el número 01 de 2002, es el resultado de tres proyectos de acto legislativo: uno de autoría del Partido Liberal, otro del Partido Conservador, y el último, de algunos independientes. Las tres iniciativas se acumularon y correspondió a los ponentes, provenientes de todos los sectores políticos del Congreso, la tarea de armonizarlos en un solo texto. Este proyecto fue aprobado en primera vuelta el semestre pasado (julio-diciembre de 2002), en un texto que contenía 45 artículos.

Es una mala costumbre arraigada en el Congreso reservar las polémicas para el trámite de los proyectos de acto legislativo en la segunda vuelta. Se dice que “en la primera vuelta no se le niega nada a nadie”, y por ello la mayoría de propuestas son incluidas sin mayor polémica ni contradicción, en el entendido de que en la definitiva “nos vemos”. Más que paradójico, intencionalmente, lo único de fondo que fue rechazado en la primera vuelta fue la inclusión de las cuotas para mujeres en los órganos directivos de los partidos y en las listas a las corporaciones públicas. Esto anticipa el difícil camino que deben transitar las mujeres para hacer realidad este tipo de cuotas en el rango constitucional.

Gracias a la tenacidad de Piedad Córdoba, en primera vuelta se logró, que el Senado aprobará las cuotas del 30% en las listas con alternancia, es decir,

desde el primer renglón. Pero los ponentes en Cámara excluyeron la medida, por lo cual las cuotas para las mujeres fueron excluidas en el texto definitivo de la primera vuelta.

En el pupitrazo de temas sin consenso pasaron, en la primera vuelta, temas como la financiación completamente pública de las campañas electorales, el voto obligatorio, la despolitización de la organización electoral, y la reducción de las asambleas departamentales, todas excluidas posteriormente al comenzar la segunda vuelta.

De los doce artículos que para la última semana de mayo integran el texto del acto legislativo que discutirá la Cámara de Representantes se destacan la lista única y el voto preferente.

### **¿Qué es la lista única?**

Actualmente cada partido puede otorgar cuantos avales quiera. No hay límite para ninguna elección. Por eso el partido "X" puede avalar dos candidatos a la alcaldía del mismo municipio y enfrentarlos como si fueran de distinto partido; así mismo, puede avalar múltiples listas al concejo, que también compiten entre sí; incluso es usual que un partido inscriba más listas a una corporación que la cantidad de curules por proveer.

Para corregir esta situación que ha traído efectos nocivos a todo el sistema electoral y político, se considera fijar el límite de un solo candidato por partido, cuando se trata de elecciones uninominales (alcalde, gobernador), ya que ordena y obliga a su aglutinamiento, pues quienes quieran hacer política deben hacer méritos para aspirar a cargos de elección popular en nombre de ese partido.

Igual sucedería con las aspiraciones a corporaciones colegiadas.

En el mundo, las listas de candidatos a éstas pueden ser cerradas o abiertas. En las *listas cerradas* los electores votan por la lista, *no* por una persona. Las curules obtenidas se asignan a los integrantes de la lista según el orden descendente en que fueron inscritos.

Este tipo de lista es benéfico para las mujeres, si en su integración se considera el criterio de género, y no sólo se ubican las figuras femeninas consolidadas, sino también otras que no cuentan con el caudal suficiente para encabezar una lista, pero que quedan en lugares con posibilidad de elección, esto es, los primeros renglones, no los últimos. En la actualidad se asignan las curules a cada corporación en forma descendente que, pero como las listas se integran de acuerdo a criterios electorales, sólo las mujeres con votos "propios" pueden participar en las elecciones, incluso en baja proporción.

La *lista abierta* es aquella en la que el elector escoge la persona por la que vota: tal es la figura incluida en la reforma política con el nombre de **voto preferente**.

Hay dos formas de valorar su sentido y efectos. Los defensores del voto preferente alegan que si el partido está obligado a presentar sólo una lista, ¿quién decide qué candidatos entran a ella, en qué lugar y por qué criterios? Ésta es necesariamente la decisión de unos pocos. Por ende, sostienen, la lista abierta es la forma más democrática de elección, pues ésta dependería de la "voluntad del pueblo" y no del criterio caprichoso o interesado de pocos líderes.

Los críticos, por su parte, alegan que si el objetivo de la reforma política es corregir el individualismo de la política implantando el umbral -que busca

agrupar y fortalecer a los partidos- tal propósito se desvirtúa totalmente, pues la unión se torna artificial con el voto preferente: en tales condiciones la unidad sólo ocurre para superar el umbral, pero cada candidato de la lista mantiene su feudo, sin avanzar en la construcción de partido, ya que su principal competencia serán los propios compañeros de lista, y su campaña no podrá promover la filosofía del partido sino los matices con que cada integrante se quiera identificar.

Y en contra de los argumentos de los partidarios del voto preferente, sus críticos han propuesto la celebración obligatoria de consultas internas o elecciones primarias de las que se desprenda la lista oficial de cada partido o movimiento. En los últimos años el reparo hecho a las consultas internas ha sido su costo, pues suponen la logística de las elecciones ordinarias. El gobierno de Uribe terció en esta discusión y propuso formalmente la financiación de tales consultas para impedir que el voto preferente se aprobara. Sin embargo, la oferta fue rechazada sin argumentos por el Partido Conservador, por varios liberales e independientes.

¿Qué otras consideraciones pueden pesar para que las posturas se radicalizaran al punto de rechazar la financiación de las consultas internas obligatorias para todos los partidos?

En la actualidad hay 62 partidos con personería jurídica., El régimen de transición incluido en el acto legislativo prevé:

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida actualmente y con representación en el Congreso, conservarán tal personería hasta las siguientes elecciones de Congreso que se realicen con posterioridad a la promulgación del presente Acto Legislativo, de cuyos resultados dependerá que la conserven de acuerdo con las reglas dispuestas en la Constitución.

■

Esto quiere decir que en las elecciones de 2006 pueden presentarse 62 listas únicas. Pero como el umbral le exige a cada una alcanzar por lo menos 180 mil votos, los actuales partidos y movimientos se verán obligados a reagruparse, y no se presentarán 62 listas. Para sobrepasar el umbral, los actuales partidos y movimientos mínimamente tendrán que agruparse por tríos, y así la lista de 62 se reduciría a un número cercano a veinte. Esto sería un avance: pasaríamos de 62 a 20 partidos, pero ¿ello significa reforma política?

La lista única del partido (cerrada) produce unos resultados bien diferentes a los que produce la lista única (abierta) es decir, con voto preferente. En ambos casos los efectos para todos los sectores son distintos. Sin embargo, la lista cerrada favorece especialmente a las mujeres *-cuando hay cuotas o al menos criterio de género al conformarla-* y la abierta las perjudica directamente.

En la lista abierta se facilita que el poderoso se aproveche del débil, pero posando como demócrata y pluralista. Es trampa, por ejemplo, para las mujeres, pues si bien aumentará su participación en las listas, será mínima su opción de ser elegidas; trabajarán más, pero en beneficio de las figuras fuertes de la lista.

El número total de votos de una lista que supere el umbral se divide por el número de la cifra repartidora. Por ejemplo, si el total de votos es de 195 mil y la cifra repartidora 62 mil, los tres candidatos con la mayor votación dentro de esa lista de 195 mil ocuparán el mismo número de curules. Y los votos minoritarios, de los 75 restantes en la lista, que pueden aportar cifras irrisorias, de cien o trescientos votos, serán definitorios, pues permitirán completar la cifra repartidora de los primeros.

En el mundo, las mujeres han logrado aumentar su participación electoral influyendo en las políticas públicas y gracias a medidas positivas que garantizan su presencia real (cuotas) cualquiera sea la forma en que se elabore la lista. Esto, porque

el mejor método para burlar el mandato legal de “conformar las listas con equidad de género” consiste en que ellas ocupen los lugares sin opción, que son los que muy posiblemente ocuparán con la imposición del voto preferente.

Aquí aparecen dos obstáculos serios para las mujeres: la que ya anotábamos, de que al disminuir los cupos en la lista se privilegiará el ingreso de mujeres con fuerza electoral propia (las que por sí solas obtengan votos suficientes que aporten significativamente al umbral y el máximo para la cifra repartidora: 70 mil votos aproximadamente). Con franqueza, Roberto Gerlein, dinosaurio conservador dijo el 5 de mayo en la Plenaria del Senado al votar en contra de las cuotas del 30% en las listas a corporaciones públicas: *“No nos engañemos, a las listas sólo entrarán las mujeres con capital electoral propio”* A tan cruda perspectiva agregó que aun cuando ingresen en tales listas varias mujeres que tras aventuras electorales unipersonales o con organizaciones pequeñas aporten al umbral y a los de mayor votación, votos que a la postre pueden resultar definitorios, no habrá posibilidades de que resulten electas. Su participación en esas listas equivaldrá a ocupar el renglón 100 en el régimen actual.

# Las cuotas en las listas y directivas de partidos políticos: el único camino

La Ley 581 de 2000, conocida como Ley de Cuotas, ha ampliado el acceso de las mujeres a cargos en la rama ejecutiva y judicial. Pero la única forma de incidir directamente en las políticas públicas sobre todos los asuntos del país es con la presencia indelegable de las mujeres en el Legislativo: en todas las corporaciones públicas, desde las Juntas Administradoras Locales hasta el Senado de la República.

Para lograrlo, ha de fortalecerse el trabajo de las mujeres al interior de los partidos políticos, y lograr que estatutariamente adopten medidas positivas de obligatorio cumplimiento a favor de la participación femenina, por ejemplo, porcentajes de participación en las diferentes instancias del partido o movimiento. De forma paralela, es imperioso que en la legislación de partidos políticos el Estado incluya el mandato de

cuotas en los niveles de dirigencia, en todos los espacios decisorios y -por supuesto- en las listas a corporaciones públicas. La oposición de algunos sectores políticos en el Congreso hace prever que éstos no harán una concesión voluntaria en esta materia.

Es fundamental acercar el tema de las cuotas al gran público, a la denominada "opinión pública". En el Congreso produce menosprecio, en buena parte por ignorancia. ¿Cómo será entonces entre los ciudadanos y las ciudadanas comunes, imbuidos en otros afanes que impiden tomar en cuenta los aspectos puntuales del diseño institucional de lo público? Cualquiera que sea el camino elegido para presionar el tema de las cuotas en las corporaciones públicas, es vital convertirlo en debate público, y no para especialistas o abogados, sino para la

gente de la calle, para hombres y mujeres que no tienen una posición sobre el tema por simple desconocimiento y que podrían estar en favor de medidas, como las cuotas, que permitan que las mujeres accedan a posiciones de decisión y poder en los cargos públicos.

El Congreso de la República es el escenario para introducir tales medidas a la Constitución o a la Ley cualquiera sea el medio por el cual se intente. Los caminos por auscultar en este momento son dos: (i) Insistir en la reforma política por vía de Acto Legislativo y de referendo, si las que están en curso fracasan. Y (ii) impulsar un acto legislativo de iniciativa popular.

### **(i) Insistir en la reforma política por vía de acto legislativo y de referendo, si las que están en curso fracasan.**

Al finalizar mayo resulta todavía incierta la suerte del proyecto de reforma política, y es tan probable su aprobación como su hundimiento. Analizando los doce

■

puntos que componen el proyecto hoy, sólo el voto preferente es notoriamente perjudicial y regresivo respecto de la normatividad vigente y de lo que eventualmente sería aprobado vía referendo. Las otras modificaciones sobre financiación electoral, acceso a medios de comunicación y reducción de porcentajes para las iniciativas populares (con firmas) resultan benéficas para el sistema político, aunque sus efectos en conjunto sean mínimos y casi siempre neutralizados por el voto preferente.

Para efectos de planear cómo conseguir las cuotas, imaginemos el escenario en el que el acto legislativo es archivado. Se presentaría entonces el proceso de formulación de un nuevo proyecto, que dada la naturaleza del tema y la polémica que suscita, exigiría una nueva elaboración colectiva, con participación de todos los sectores que tienen representación en el Congreso.

¿Asumirían esos sectores como causa propia la inclusión de las cuotas en un nuevo intento de reforma política? A juzgar por el tratamiento que el tema ha tenido durante el debate en curso, no es previsible que lo incluyan en un nuevo proyecto por iniciativa propia. Y si lo hacen será por presión de las mujeres organizadas, pero su tratamiento puede ser similar al recibido hasta ahora: firmar una proposición, pero no defenderlo o argumentarlo como asunto prioritario.

Ahora, frente al referendo actual, ¿qué hacer por las cuotas? En este sentido es necesario anotar algo bien importante: si el referendo en curso alcanzara los seis millones de votos que la Constitución exige para su validez, y resultara mayoritario el sí, como es de suponer, durante los dos años próximos no podría promoverse otro referendo que tratara sobre los mismos temas. En este sentido tienen razón algunos abstencionistas cuando afirman que resulta mejor que el referendo actual no se apruebe, con el objeto de mantener la posibilidad de promover una reforma política seria, la que el país necesita.

Está empezando a ambientarse la decisión de promover un referendo de iniciativa popular (con firmas), en caso de que fracase el que está en estudio por la Corte Constitucional (sea por falta de votos o porque la Corte anule varios de sus puntos). Pero el trámite de un referendo ciudadano es tan complejo o más que el de iniciativa gubernamental: quienes lo promuevan formalmente habrán de redactar un texto a inscribir en la Registraduría, que posteriormente tendrán que suscribir 1.2 millones de ciudadanos (esto es, una cifra que corresponde al 5% del censo electoral) como condición para que lo tramite el Congreso.

En abril del año 2002, como consecuencia de la coalición que acompañó la candidatura presidencial de Lucho Garzón, el entonces naciente Polo Democrático redactó un proyecto denominado Referendo Político y Social. Por cierto, tras largas y extenuantes sesiones de trabajo, en su articulado se incluyeron las cuotas para mujeres en las corporaciones públicas y directivas de partidos. Fue muy difícil lograrlo, aun en éste, que se considera un sector "alternativo", aunque debemos abonar que sus miembros en el Congreso fueron consistentes y apoyaron la fallida iniciativa de las cuotas.

La experiencia de ese referendo nos deja aprendizajes para tener en cuenta. Y ello ocurrió porque organizaciones sociales tan poderosas como Fecode o las centrales obreras, todas promotoras formales del proyecto, no hicieron el esfuerzo real de recoger las firmas necesarias, mientras las organizaciones de mujeres trabajaron por cumplir con la meta de firmas que se habían comprometido a aportar.

¿Qué posibilidad real tiene el tema de las cuotas de ser incluido en el texto de un referendo de iniciativa ciudadana, promovido por un grupo que todavía está por conformar? Y en el caso de que dicho grupo esté formado por los sectores más afines al Presidente, ¿sería factible influir en ellos para que incluyeran el tema de las cuotas? Creemos que no.

Adicionalmente, con seguridad ese nuevo referendo se diferenciaría del actual en su concreción: no se cometería el mismo error de redactar un texto largo. Y la lógica de la clase política que lo impulsaría, los llevaría a argumentar que el tema de las cuotas es materia de ley o de reforma constitucional tramitados por el Congreso, y no de consulta popular.

## **(ii) Intentar un proyecto de acto legislativo de iniciativa popular.**

Este es el camino más largo y si bien resulta complejo, no parece más difícil de transitar que los otros caminos posibles.

En Colombia, la Constitución de 1991 introdujo la iniciativa popular legislativa y constitucional. En varios países las cuotas fueron consagradas por la Constitución y en otros por la ley. Aquí habría que decidir si promover una ley estatutaria o un acto legislativo. Como se anotó, el trámite es radicalmente distinto, pues una ley debe surtirse en cuatro debates: dos en Cámara y dos en Senado, mientras que un acto legislativo requiere de ocho: cuatro en cada cámara, surtidos en el lapso de un año.

La seguridad jurídica y política que generan también es distinta. Si se eleva a rango constitucional es casi imposible que lo *contrareformen*, pues sería una ganancia publicitada y radical de las mujeres. Si se lograra por ley, podrían presentarse obstáculos jurídicos a su aplicación: por ejemplo, que su alcance es propio de rango constitucional o del trámite de una reforma de la ley estatutaria de los partidos...

Otro atractivo para optar por el acto legislativo consiste en que por tratarse de una reforma de la Constitución, no tiene que guardar unidad de materia (esto es, tratar estrictamente sobre un mismo tema), principio que cualquier proyecto de ley debe observar. Entonces, dicho acto legislativo podría incluir varios puntos de inte-

rés para las mujeres, ojalá pocos, dos o tres, pero contundentes, que justifiquen el esfuerzo que implicará sacarlo adelante.

Hoy la Constitución Política, en su artículo 375, señala:

Podrán presentar proyectos de Acto Legislativo el Gobierno diez miembros del Congreso, el 20% de los concejales o de los diputados, y *los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente.*

Este mecanismo es similar al referendo ciudadano en lo que se refiere a la recolección de firmas. Una vez inscrita la iniciativa ante la Registraduría, se debe acreditar un número de apoyos (firmas) equivalente al 5 por mil del censo electoral, esto es, unas 150 mil firmas. Y cuando la Registraduría certifique su validez (que existen las personas que firmaron) se reconoce al grupo promotor de la iniciativa formalmente como tal, y empieza a correr el término de seis meses para recolectar el 5% de firmas del censo electoral (1.2 millones) requerido para que la iniciativa sea tramitada por el Congreso.

Sobre el tema, el mismo acto legislativo que incluye el voto preferente hace una modificación que facilitaría este mecanismo: reduce el 5% de firmas exigidas al 2%, es decir, de 1.2 millones a 480 mil firmas.

La exigencia actual en cantidad de apoyos es tan alta que sólo una iniciativa popular legislativa ha prosperado: la Ley Antisecuestro, que contó con el respaldo irrestricto de los medios de comunicación y del sector privado, pues su promotor fue el hoy vicepresidente Francisco Santos, soporte institucional poco previsible en el caso de iniciativas como la de cuotas u otras semejantes.

Una vez certificadas las firmas exigidas por la Constitución, el Congreso iniciaría el estudio de la iniciativa, para darle el trámite de un proyecto de ley. ¿Todo ese

■  
esfuerzo, para llegar a la misma etapa que se surtió con el acto legislativo en curso, en el cual las cuotas fueron negadas y poco discutidas? Sí, porque es distinto lograr que el senador amigo, o la senadora feminista haga la proposición de las cuotas a que éstas lleguen investidas de la autoridad de una propuesta legislativa soportada por la firma de miles de ciudadanos, y después de un

proceso que con seguridad habrá suscitado para entonces bastante polémica y publicidad. Y sería costoso para el Congreso negar un proyecto con semejante trayectoria.

Tal camino es arduo y agotador. La recolección de firmas es una prueba de fuego para la madurez, estructura y finanzas de las organizaciones. Desde 1991, cuando adoptamos la democracia participativa, no se ha convocado un solo referendo. El que llegó más lejos fue el denominado "Referendo contra la Corrupción" en el año 2000, que recogió 1.8 millones de firmas, de las cuales la Registraduría anuló las suficientes para que le faltaran 30 mil y no pudiera cumplir la meta de 1.2 millones que le hubiera dado vía libre a su trámite en el Congreso.

A pesar de tamañas dificultades, me atrevo a afirmar que es más fácil lograr el objetivo de las cuotas por la vía de un acto legislativo de iniciativa popular, que por la ordinaria del Congreso. Todos los sectores hablan de reforma política, pero en la realidad, como sector, ninguno tiene la madurez para enfrentar un nuevo diseño electoral moderno. En cada alinderamiento hay figuras, individuos, con claridad sobre una reforma política que le sirva al país, pero estas personalidades, a pesar de la fuerza electoral que cada una pueda tener, son aisladas.

Entre los partidos Liberal y Conservador y entre los independientes puede haber una o dos personas con capacidad y voluntad para emprender una reforma polí-

■

tica trascendental, la mayoría de sus miembros maneja el discurso, pero no hay consenso al respecto, ni la voluntad política necesaria para implantarla. Cada sector tira para su lado. Esto es aplicable para todos los sectores en los temas gruesos de la organización electoral y del mecanismo de distribución de curules. Así las cosas, las cuotas ni siquiera son contempladas entre los temas posibles de reforma política. Por ende, una que abra espacios a la pluralidad, es lejana, y que abra espacios a las mujeres, lo es más aún.

# La Reforma Política de junio de 2003 y las mujeres

En la última semana de mayo de 2003 con ocasión del '*Seminario: Cualificando la Incidencia de las Mujeres en las Reformas y Políticas en Derechos Humanos*', analizamos las posibilidades que abría para las mujeres el acto legislativo de reforma política, que por esos días tramitaba el Congreso en el séptimo de los ocho debates reglamentarios. Indagamos también los posibles caminos del referendo si éste era rechazado por la Corte Constitucional –aún no se conocía el fallo- o si la abstención triunfa en las urnas.

En ese documento concluimos, que el mejor camino o el único posible en el mediano plazo, para lograr las cuotas en las directivas de los partidos y en las listas

de candidatas a las corporaciones públicas (Concejos, Asambleas y Congreso) era intentar una ley o reforma a la Constitución de iniciativa ciudadana, es decir, con firmas, aprovechando que el proyecto en curso reducía favorablemente las firmas exigidas para hacer realidad una ley de esa índole.

El acto legislativo 01 aprobado en junio de 2003 por el Congreso, publicado en el diario oficial No. 45.237, excluyó el artículo en el que por entonces fijamos nuestras esperanzas de cuotas en la política, es decir, aquel que reducía de 1.2 millones de firmas a 400 mil. Así las cosas, no resulta claro el panorama en el que podremos incidir efectivamente hasta conseguir las cuotas en estas instancias.

Las reformas a la Constitución, contenidas en este acto legislativo serán objeto de desarrollo legal. En el año 2004 el Congreso deberá expedir la ley estatutaria de los partidos, en la que reglamentará lo relativo a los partidos, financiación y demás novedades, incluyendo las modificaciones que adopte el referendo, si este es aprobado en octubre próximo. La discusión de esta ley será la oportunidad para que los grupos de mujeres organizados, así como en el interior de los partidos, procuremos la inclusión de las cuotas.

### **Efectos concretos para las mujeres**

Los 17 artículos de la constitución que fueron modificados o adicionados son:

El artículo 107 sobre participación en los partidos políticos, el 108 sobre requisitos para constituir un partido político, el 109 que se refiere a la financiación de los partidos políticos, el 111 sobre el espacio en los medios de comunicación para los partidos políticos, el 112 acerca de los derechos de la oposición, el 125 de períodos institucionales para diferentes cargos públicos, el 135 sobre facultades de las cáma-

■

ras legislativas, el 161 de las comisiones de conciliación, el 179 acerca de las inhabilidades para desempeñar dos cargos públicos en el mismo período, aún con renuncia previa. También, el artículo 258 sobre el voto como deber y como derecho, el 263 con los umbrales para las corporaciones públicas, el 263 A que introdujo la cifra repartidora y el voto preferente, el 264 sobre la Conformación del Consejo Nacional Electoral, el 266 de la elección de Registrador Nacional del Estado Civil, el 299 acerca de las Asambleas Departamentales y el 306 que asume a Bogotá como región.

Como lo anticipamos, el voto preferente que finalmente fue incluido en el artículo 263 A de la Constitución es perjudicial para las mujeres, pues con él se dificulta el acceso a las curules de quienes tradicionalmente no han hecho política, reservándose tales espacios sólo a quienes tengan trabajo electoral previo, soporte económico y de maquinaria suficiente para competir con los demás miembros de la misma lista y las listas de otros partidos.

Según el artículo 263 nuevo los partidos sólo presentarán una lista por corporación, lo que generará a partir de las elecciones de congreso de 2006 y elecciones regionales de 2007 una mayor dificultad para las mujeres en la política electoral que la vivida hasta ahora para integrarse en las listas.

En las elecciones de octubre 26 de 2003, este aspecto seguramente no se notará pues ya hay 70 partidos con personería jurídica vigente; será a partir de 2006, cuando existan sólo los partidos que hayan alcanzado representación en el Congreso y por ende, superado el umbral.

La lista abierta, es decir, con voto preferente, impide establecer métodos de discriminación positiva que permitan ubicar cierto número de mujeres en lugares con posibilidad de elección, ahora, nada garantiza la posibilidad de elegirse, ni siquiera



encabezar la lista, pues los renglones que por lista ocupen las curules obtenidas, serán aquellos que en virtud de los votos obtenidos, hayan superado a sus compañeros.

La financiación de la política mantiene su carácter mixto, aunque los recursos públicos destinados vayan a aumentar paulatinamente en los próximos años. Para acceder a tales recursos es requisito hacer parte de algún partido político. Los requisitos para constituir un partido aumentaron de las 50.000 firmas exigidas desde el año 91 hasta obtener el 2% del total de los votos en el Senado, es decir cerca de 200 mil, cuestiones que sin duda harán más seria la construcción de los partidos. Por ahora, el artículo 109 de la Constitución sólo ordena a los partidos políticos que se organicen en su interior "democráticamente". Será con base en esa frase que impulsaremos diversas iniciativas tendientes al establecimiento de las cuotas en las directivas de los partidos.

Para derogar el voto preferente será necesaria una coyuntura política tan fuerte como la que este año permitió que se materializara una reforma política: extrema presión sobre el Congreso. En este caso, por ejemplo, la amenaza fue el cierre del Congreso mismo por un Presidente con altos niveles de popularidad. Y en el futuro, ¿cuál será?

# Segunda Parte

EL REFERENDO PUNTO POR PUNTO<sup>1</sup>

---

1 Documento elaborado por Angélica Lozano para la Corporación Sisma Mujer. Septiembre de 2003.

# Introducción

En los últimos tiempos mucho se ha hablado sobre el referendo y la reforma política. El primero anuncia cambios en la Constitución supuestamente llamados a transformar y mejorar la vida política del país. La segunda, en virtud del Acto Legislativo 001 de julio de 2003, modificó la Constitución Política en varios sentidos, algunos de ellos aplicables en las elecciones locales del segundo semestre de 2003. Una y otra propuesta se han justificado como el esfuerzo por retornar la dignidad a la política y poner fin a las prácticas corruptas y clientelistas que han caracterizado el ejercicio político tradicional en nuestro país.

El presente artículo cuestiona que los cambios constitucionales recientes y los propuestos mediante el referendo apunten eficazmente a tales propósitos y plantea que en muchos casos su implantación supondrá un retroceso.

Planteamos de entrada que el referendo en curso no contiene una verdadera reforma política, que no se requiere acudir a este mecanismo para implantar los cambios constitucionales propuestos y que es necesario derrotarlo por la vía de la abs-

tención para poder proponer y llevar a cabo la reforma política que el país demanda y necesita. Acto seguido, analizamos el referendo que será votado el 25 de octubre próximo, punto por punto, para demostrar la validez de los postulados iniciales.

# El marco jurídico de las propuestas de cambio constitucional

La Constitución de 1991 fue el producto de un arduo proceso de apertura institucional, que debió franquear la barrera impuesta por la anterior Constitución, la de 1886, que no preveía procedimientos para su modificación. Entonces fueron necesarias interpretaciones y acciones “*supraconstitucionales*”, es decir, no escritas ni reglamentadas en el ordenamiento vigente. La Constitución del 1991 corrigió ese aspecto, y desde su redacción inicial estableció los mecanismos para ser modificada (artículos 374 a 380): “La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo, mediante referendo.”

La Asamblea Constituyente fue la vía que operó en 1991 y dotó al país de una nueva Carta Política. Nos referiremos a continuación a los otros dos mecanismos de cambio constitucional consagrados por la Carta del 91.

# La reforma constitucional hecha por el Congreso

El camino de reforma por el Congreso es denominado acto legislativo. Su trámite es similar al de la expedición de una ley, aunque con exigencias más drásticas: para la aprobación de una ley se necesitan cuatro debates, dos en Cámara y dos en Senado; su discusión y trámite puede durar hasta dos años y las mayorías para aprobación son simples, es decir, la mitad más uno de los congresistas presentes en la votación, siempre y cuando esté reunido el *quórum* necesario.

El acto legislativo es más exigente: requiere ocho debates, que deben desarrollarse en el lapso fijo de un año, y las mayorías para la aprobación son calificadas: las dos terceras partes de los congresistas presentes, que por supuesto tendrán que reunir el *quórum* necesario.

El Congreso, a través de este mecanismo, ha hecho importantes modificaciones de la Constitución. En el 2001 reformó las transferencias territoriales, mediante el trá-

mite del proyecto del Acto Legislativo 012, que desencadenó grandes movilizaciones sociales. En el 2002 el Congreso reformó la Fiscalía, y dará paso -en el 2004- a nuevos códigos penales, de procedimiento y penitenciarios. En el primer semestre de este año, fue aprobado el acto legislativo de reforma política, en virtud del cual se introdujeron figuras como el umbral, la cifra repartidora, el voto preferente y requisitos para fundar partidos políticos y mantener la personería jurídica de los existentes.

Actualmente, el gobierno de Uribe impulsa varias reformas a la Constitución por la misma vía: la reforma de la justicia, polémica por las limitaciones que propone a la tutela y a la Corte Constitucional; el estatuto antiterrorista, que tendrá que ser aprobado antes de diciembre de 2003, so riesgo de su archivo por tiempo cumplido de trámite; la penalización del consumo de la dosis personal de estupefacientes, entre otros.

Este breve recuento demuestra que el Congreso modifica cotidianamente la Constitución. Por ende, es falso el argumento del gobierno cuando señala que el referendo es necesario porque el Congreso no modifica la Constitución en aquello que perjudica sus intereses. Cabe anotar que el referendo que se someterá al pueblo es ya una ley, cuyo texto fue discutido y aprobado íntegramente por el Congreso, y que al pueblo sólo le corresponde refrendar dicha ley, es decir, ratificarla, dar validez a lo que fue expedido por el Congreso. Y valga la aclaración: el *Diccionario de la Real Academia Española* (2001) describe la palabra refrendario, como “el que refrenda o firma después del superior un documento”.

En el referendo que nos ocupa, contenido en la Ley 796, la decisión sobre su contenido ya fue tomada por el Congreso. Lo que está en suspenso es su entrada en vigencia, para lo cual sólo falta el pronunciamiento del pueblo en las urnas, mediante el voto. El tema del referendo es entonces la cantidad de adhesiones que reciba y no sus contenidos.

# El referendo

El artículo 241 de la Constitución Política explica el papel de la Corte Constitucional en el trámite del referendo:

A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

(...)

2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

El artículo 378 de la Constitución Política, por su parte, detalla los requisitos del referendo:

Por iniciativa del Gobierno o de los ciudadanos en las condiciones del artículo 155, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miem-

bros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley. El referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el tenorio o articulado qué votan positivamente y qué votan negativamente.

La aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes, y que el número de éstos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral.

La Corte Constitucional cumplió el papel que el artículo 241 le impone y ordenó excluir del articulado varios puntos, por vicios graves en su trámite: la prórroga del mandato de las autoridades locales, la supresión de las prisiones, la facultad al presidente de otorgar curules en las corporaciones públicas a quienes se desmovilicen de las organizaciones armadas y la penalización del consumo de la dosis personal de drogas. Eliminó las opciones del voto en blanco y el voto en bloque, por contravenir lo dispuesto en el artículo 378: "El referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado qué votan positivamente y qué votan negativamente." Según la Corte, de permitirse tales opciones (voto en bloque y voto en blanco), la voluntad ciudadana sería fácilmente manipulada, induciendo al voto en blanco para completar el número total de votos requeridos (cuarta parte del censo electoral) y al voto en bloque, para facilitar que la gente vote sin leer, entender y comprender el contenido del referendo.

Por último, la Corte eliminó los encabezados de todas las preguntas del referendo, para evitar que la ciudadanía sea manipulada con preguntas que inducen al Sí desde la redacción. Recordemos la presentación de algunas de ellas en el texto original: por ejemplo, el punto 8, sobre topes a las pensiones y salarios del sector

■

público, era introducida con la siguiente pregunta: *"Como medida para reducir las desigualdades sociales y controlar el gasto público, ¿aprueba usted el siguiente artículo?"* O la del punto 12: *"Para fortalecer los planes de educación y saneamiento básico y el sistema de seguridad social de las entidades territoriales, ¿aprueba usted el siguiente artículo?"* O la que antecedió al punto 16 (eliminado): *"Para proteger la sociedad colombiana, particularmente su infancia y su juventud, contra el uso de la cocaína, heroína, marihuana, bazuco, éxtasis y cualquier otro alucinógeno ¿aprueba usted el siguiente artículo?"*

¿Qué persona respondería No a medidas tendientes a reducir las desigualdades sociales? ¿Quién se opondría a fortalecer los planes de educación, saneamiento y seguridad social de los municipios y departamentos? ¿O quién a proteger la infancia y la juventud de Colombia? Indudablemente tales preguntas no sólo eran tendenciosas, sino que estaban llamadas a manipular a los electores.

# La abstención como posibilidad de promover una verdadera reforma

La primera parte del artículo 378 constitucional ya se cumplió: la ley fue expedida por el Congreso. Ahora falta que el referendo obtenga el número de votos requeridos en las urnas, para que su resultado sea válido y, por ende, sus textos queden incorporados a la Constitución Nacional.

Para su validez, debe participar la cuarta parte del censo electoral, y como el actual censo asciende a 24 millones de personas, se requieren seis millones de votantes, sin importar si sus votos son afirmativos o negativos. El resultado (la victoria del Sí o del No) dependerá de cuál de las dos opciones obtenga la mayoría de votos de esos seis millones de ciudadanos.

De aquí se desprende el poder jurídico y político de la abstención. Ésta no es un llamado caprichoso de algunos sectores de la sociedad. Su fundamento filosófico

■

y político reside en el diseño mismo del referendo como mecanismo de participación. En todos los países del mundo, la validez del referendo depende de la cantidad de personas que se pronuncien libremente frente a él.

La Ley 134 de 1994, que reglamenta los mecanismos de participación ciudadana, señala que no procederá un referendo sobre el mismo tema durante los dos años siguientes a la decisión. El referendo en curso se realizará el 25 de octubre próximo, y si alcanza el mínimo exigido de los 6 millones de votos, habrá decisión; pero si no los logra, no la habrá. Si ese fuera el caso, significaría la derrota de un articulado que obedece a propósitos diferentes a los que se enunciaron originalmente y de los que se promueven.

Así las cosas, una eventual abstención deja abierta la posibilidad de impulsar un referendo que apunte realmente a una reforma política de fondo, mientras que una masiva concurrencia a las urnas cerraría tal posibilidad, por lo menos durante un par de años más.

# Mentiras sobre la abstención

## - Que atenta contra la democracia participativa

La Constitución Política de 1991 estableció un diseño institucional del país que busca complementar la democracia representativa (por ejemplo, elección de candidatos) con la participativa (por ejemplo, referendo, consulta popular, revocatoria del mandato) Así, generó espacios para que los ciudadanos actúen en escenarios distintos a los de escoger sus representantes.

Los mecanismos de la democracia participativa, como el referendo, dan la posibilidad a los ciudadanos de pronunciarse de manera directa para alterar el orden jurídico o tomar decisiones de política. Por el valor que tiene la abstención, ésta es una forma efectiva de participación. Si la participación activa (votar) y la participación pasiva (abstenerse) fueran irrelevantes en cuanto a cantidad, la abstención sería ineficaz, pero la situación es la contraria: el primer factor del

■

cual depende un referendo es la cantidad de gente que asista a votar. Por ende, la abstención es una repuesta válida en la democracia participativa.

La Constitución Política otorga valor a la abstención cuando impone requisitos de participación. La democracia participativa, entonces, debe ser efectiva. De ahí que posibilidades concretas como la abstención sean validas política y jurídicamente. Ante un referendo, la primera decisión es votar o no; y si se opta por votar, la segunda pregunta es en qué sentido se vota: por el Sí o por el No.

### **- Que es incoherente y oportunista**

Los críticos de la abstención califican como incoherente y oportunista la actitud de quienes convocan al electorado a votar por ellos para ejercer dignidades públicas, pero a abstenerse frente al referendo.

No hay incoherencia en tal actitud. Se trata de eventos democráticos muy distintos. El referendo necesita un mínimo de participantes. Ni la elección de las autoridades (alcaldes, gobernadores o presidente), o de los miembros de las corporaciones públicas (Congreso, Asambleas, Concejos, Juntas Administradoras Locales) requiere de esos mínimos. Por ejemplo, en un municipio donde hay 20 mil personas aptas para votar, y donde sólo votan mil en las elecciones para alcalde, éstas mil serán las que elijan al primer mandatario y al concejo municipal. Y esa elección es válida, aun cuando la abstención sea del 90%. A nivel nacional sucede lo mismo: en las últimas elecciones de Congreso, en marzo de 2002, votaron doce millones de personas, y otros 12 millones se abstuvieron. Sin embargo, la decisión de quienes acudieron a las urnas es legítima e incuestionable.

En las elecciones de candidatos la abstención no tiene significado jurídico: quienes no votan, simplemente renuncian a su derecho a elegir y se someten a la elección hecha por quienes votan. Por ende, abstenerse de votar por candidatos a cargos o a corporaciones es no incidir en esa decisión democrática, mientras que abstenerse ante el referendo significa *decidir que éste no pase, que no logre validez para ser aprobado*.

**- Si no les gusta el referendo voten No, antes que abstenerse de votar.**

No votar por el referendo equivale a votar No dos veces. Para que tengan valor los votos por el referendo, sean ellos por el Sí o por el No, se necesita que seis millones de electores concurren a las urnas. En otras palabras, quienes están por el Sí necesitan que haya personas dispuestas a votar por el No, pues con estos votos aspiran a completar los seis millones que la Constitución exige para que se contabilice y tenga valor el Sí.

Por consiguiente, abstenerse de votar resulta más efectivo si de lo que se trata es de derrotar al referendo, pues la decisión individual de que el referendo no sea aprobado es inviolable e inequívoca. En cambio, acudir a las urnas para votar No, contribuye efectivamente a la posibilidad de victoria del Sí.

# Análisis de cada pregunta del Referendo

Los puntos 10,16 y 17 que fueron declarados inconstitucionales por la Corte Constitucional desaparecieron del articulado, sin modificar la numeración de las preguntas que se mantienen, por eso, en el tarjetón aunque no aparezcan esos numerales, las preguntas, irán hasta la dieciocho.

## **Punto 1. La pérdida de derechos políticos**

El quinto inciso del artículo 122 de la Constitución Política quedará así:

Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión

de delitos que afecten el patrimonio del Estado. Tampoco quien haya dado lugar, como servidor público, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia judicial ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño.

SI | | NO | |

Esta medida busca atacar la impunidad más que la corrupción. De todas maneras, hay que estar de acuerdo con impedir que las personas condenadas por defraudar el patrimonio del Estado sean elegidas a cargos o sean contratadas por el mismo. Sin embargo, la parte final del artículo, referida a quienes hayan causado (*con su conducta dolosa o gravemente culposa*) que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño, establece un mecanismo para resarcir el fraude: al reintegrar o reponer los valores obtenidos ilícitamente, se exime a quien ha cometido una "conducta dolosa o gravemente culposa" de la pérdida de los derechos políticos.

Así las cosas, este artículo castiga a los corruptos que han sido condenados por delitos que afecten el patrimonio del Estado, pero, además de eximir a los condenados por delitos de cualquier tipo, como opera actualmente en la Constitución, "perdona" a los que han ocasionado condenas al Estado de reparación patrimonial en virtud de sus conductas dolosas o gravemente culposas. No podemos engañarnos pensando que los corruptos van a perder la posibilidad de beneficiarse del presupuesto público, cuando el mismo artículo estipula la manera cómo algunos pueden evadir la sanción y, al tiempo, deja intacta la impunidad que pretende atacar.

## Punto 2. El voto nominal

El inciso segundo del artículo 133 de la Constitución Política quedará así:

■

El elegido por voto popular en cualquier corporación pública, es responsable ante la sociedad y frente a sus electores por el cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura. Su voto, salvo para asuntos de mero trámite, será nominal y público.

SI | | NO | |

Este punto del referendo es innecesario, ya que el voto nominal y público existe y se aplica ordinariamente desde hace diez años. Votaciones históricas, como la preclusión de la investigación a Ernesto Samper por la financiación de su campaña presidencial, en la sesión de la Cámara de Representantes del 12 de junio de 1996, fue pública, gracias al artículo 130 de la Ley 5 de 1993. El resultado -136 votos a favor de la preclusión (archivo) y 28 en contra (apertura de la investigación), con los nombres de quienes votaron en ambos sentidos, pues la votación es de viva voz- demuestra que este punto del referendo, además de ser innecesario, induce a error a los ciudadanos, pues les hace creer que la falta de transparencia es grande y sólo puede corregirse introduciendo el voto nominal y público en el texto constitucional cuando en los hechos ya está vigente su práctica en virtud de una ley. Otro ejemplo más reciente: En agosto del 2003, presenciamos la votación pública y nominal que archivó el proyecto de ley que otorgaba beneficios patrimoniales a las parejas homosexuales.

En efecto, el artículo 130 de la Ley 5 de 1993, el Reglamento del Congreso, establece que

...cualquier congresista podrá solicitar que la votación sea nominal y siempre que no deba ser secreta, caso en el cual se votará siguiendo el orden alfabético de los apellidos. En estas votaciones se anunciará el nombre de cada uno de los congresistas, quienes contestarán, individualmente, Sí o No. En el acta se consignará el resultado de la votación en el mismo orden en que se realice y con expresión del voto que cada uno hubiere dado.

Y el artículo 131 de la misma Ley 5 aclara: "La votación secreta no permite identificar la forma como vota el congresista. Esta votación sólo se presentará en los siguientes eventos: (a) Cuando se deba hacer una elección, (b) Para decidir sobre las proposiciones de amnistías o indultos." Operativamente, la votación secreta se hace por escrito, en papeletas que dicen *Sí* y *No*, que los congresistas por orden alfabético van depositando en una urna, para cuyo escrutinio es nombrada una comisión.

Este artículo pretende que los ciudadanos y ciudadanas sepamos cómo votan nuestros elegidos en las corporaciones públicas, para hacer un efectivo seguimiento y control político de su gestión. El objetivo es loable, pero -otra vez- resulta innecesario incluirlo en un referendo, *porque ya opera*. Si los ciudadanos no nos estamos informando sobre los votos que emiten nuestros elegidos es porque no estamos familiarizados con los medios de comunicación que utilizan las corporaciones (las respectivas Gacetas del Congreso). Además, en las sesiones televisadas de las sesiones del Congreso, de cualquier Concejo Municipal o Asamblea Departamental, ya podemos observar cómo votan cada propuesta los diferentes representantes.

Hoy el voto de los congresistas es público, lo que falta son medios para difundirlo y darlo a conocer. Hace falta masificar la circulación de las publicaciones de las corporaciones públicas, o al menos garantizar su difusión por *internet*, para facilitar el seguimiento y veeduría ciudadana sobre las posiciones que asumen sus miembros. Para ello sólo hace falta decisión política, para destinar recursos importantes a la difusión de la información pública, de cuanto se tramita en el Congreso y demás corporaciones.

La mentalidad fiscalista: bajar costos de funcionamiento a costa de los resultados, impide, que por ejemplo, se invierta varios millones de pesos en un portal de *internet* que se mantenga actualizado sobre cada sesión y proyecto de ley en curso,

favoreciendo así, la desinformación de la opinión pública sobre asuntos que le atañen. ¿A qué sectores, poderes y personas no les conviene que la información sobre lo público fluya? Es evidente que la desinformación es más costosa para el erario y para la democracia, que las tecnologías que facilitarían el seguimiento público de las actividades de las corporaciones.

### **Punto 3. Las suplencias**

El artículo 134 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 134. Los miembros de corporaciones públicas de elección popular no tendrán suplentes. Las vacancias por sus faltas absolutas serán suplidas por los candidatos no elegidos de su misma lista, según el orden de inscripción en ella. La renuncia voluntaria no producirá como efecto el ingreso a la corporación de quien debería suplirlo. Derógase el artículo 261 de la Constitución Política.

SI |  NO |

Este punto busca reformar los artículos 134 y 261 constitucionales, cuyo texto reza así:

Art. 134. Las vacancias por faltas absolutas de los congresistas serán suplidas por candidatos no elegidos, según el orden de inscripción en la lista correspondiente.

Art. 261. Ningún cargo de elección popular en corporaciones públicas tendrá suplente. Las vacancias absolutas serán ocupadas por los candidatos no elegidos en la misma lista, en orden de inscripción, sucesivo y descendente.

Como puede advertirse con el texto subrayado, la Constitución de 1991 prohíbe las suplencias. No es necesario, pues, volverlas a prohibir por la vía del referendo. La novedad que introduce este tópico apunta a que la renuncia voluntaria de un miembro de cualquier corporación pública no producirá su reemplazo por el candidato no elegido que le sucede en su lista.

Para comprender los efectos del punto referido a las suplencias, es necesario analizar lo que significará la aplicación del umbral, la cifra repartidora, la lista única y el voto preferente en la elección de las corporaciones públicas; de acuerdo con lo establecido en la reforma política que el Congreso aprobó en julio pasado (Acto Legislativo 001 de 2003). A la luz de sus disposiciones nos parece que el referendo será letra muerta, pues en el nuevo sistema electoral las curules de una lista no se asignan necesariamente por el orden de inscripción de los candidatos en esa lista, sino de acuerdo con los resultados electorales obtenidos por cada uno, empezando por el mayor y sucesivamente en orden descendente.

Veamos el siguiente ejemplo:

Antes de julio de 2003, una lista hipotética del partido Liberal, integrada por A, B, C, D, y E, e inscritos en ese orden, ganaba curul para A, tras obtener el mínimo número de votos necesarios, que para efectos de nuestro ejemplo serán mil votos. Y en el caso de que se presentara una falta absoluta, por muerte, retiro por incapacidad o renuncia de A, lo reemplazaba B, el número 2 de la lista.

Tras la aprobación de la reforma política, en julio pasado, los mismos mil votos obtenidos por la misma lista producirían resultados diversos, pues ya no se computarían en favor de quien la encabeza, sino (en virtud del voto preferente) se contabilizarían los votos que obtenga cada integrante de la lista, resultado con el cual se reordenaría la misma y se asignaría la curul, de la siguiente manera:

1. A obtuvo 150 votos y queda en el puesto 2 de la lista.
2. B obtuvo 600 votos, queda en el puesto 1 de la lista, y ocupa la curul.
3. C obtuvo 40 votos y queda en el puesto 5.
4. D obtuvo 100 votos y queda en el puesto 4.
5. E obtuvo 10 votos y queda en el puesto 3.

Hasta aquí no hay problemas. Pero en el caso de que este punto del referendo pasara y se diera una falta absoluta de B, entrarían en contradicción el referendo y la Constitución actual (reformada en julio de 2003) pues el primero establece que *las vacancias por sus faltas absolutas serán suplidas por los candidatos no elegidos de su misma lista, según el orden de inscripción en ella*. Según el orden de inscripción, quien sigue a B en la lista es C, pero de acuerdo a la reordenación efectuada en virtud del voto preferente, C ocupó el último lugar de la lista. ¿Será equitativo que ocupe la curul alguien con menos votos que otros de la misma lista?

La reforma de julio de 2003 también estableció que cada partido tenga un candidato y una lista única. Antes los partidos no tenían limitaciones para expedir avales y podían lanzar tres o más candidatos a un mismo cargo, o decenas de listas a las corporaciones públicas. Y cuando se armaban listas, todos los candidatos de la misma trabajaban para resultados que, en principio, beneficiaban al primero de la respectiva lista.

Ahora, en cambio, como los partidos sólo pueden tener una lista por corporación a la que se aspira, deben acomodar a todos sus miembros en esa lista y prescindir de figuras "pricipiantes" o con poco capital político propio, que quitan espacio a figuras con trayectoria y reconocimiento propio. En la práctica los que antes eran "cabeza de listas" serán renglones de una misma lista y competirán entre sí por obtener la mayoría de los votos de esa lista para acceder a la curul. Todo esto hace poco probable que se presenten renunciaciones a las curules, como venía sucediendo, práctica conocida popularmente como *carrusel*, que consiste en el acuerdo previo de dos o

más miembros de una lista de rotar en el cargo y disfrutar de los beneficios propios del mismo.

Así las cosas, la medida que plantea el referendo resulta inocua, pues al cambiar la composición de las listas y el método de asignación de curules, dejando de ser previsible quién ocupa el lugar consecutivo en votos en una lista, automáticamente se evita el pacto de rotación en la curul, que es lo que este numeral del referendo pretende evitar.

Aquí podemos resaltar un primer efecto negativo y directo para la participación de las mujeres en las listas de los partidos y en los cuerpos colegiados, que también se dejará sentir sobre los jóvenes y sobre movimientos sociales emergentes, que aspiran a tener presencia en las corporaciones. Antes, las mujeres que buscaban participación electoral con opción de triunfo, se inscribían como cabeza de una lista y los partidos avalaban esas listas sin poner mayores complicaciones, pues no tenían limitantes en cuanto a cantidad de avales que podían expedir. Así lo hicieron las pocas mujeres que han llegado al Senado en la última década (Claudia Blum, Piedad Córdoba, Ingrid Betancourt o Vivian Morales, entre otras), que forjaron con esfuerzo un caudal electoral suficiente para competir. Pero ahora, tras la reforma política, la pugna al interior de los partidos por ocupar un renglón en las listas a corporaciones, presionados por un umbral que necesariamente habrá de superarse, sólo dará espacio en las listas a mujeres con capital electoral propio, a quienes aporten significativamente al umbral y no a las nuevas figuras.

Aún así, si las mujeres logran superar la dificultad de alcanzar espacio en las listas, deberán batallar con el voto preferente, que favorece a las figuras políticas consolidadas, como ya anotamos. No obstante, universalmente, las reformas políticas que han producido democracias sólidas e incluyentes han debido pasar por etapas de discriminación positiva, gracias a la cual se introducen en las listas electorales

■

cupos específicos para mujeres. Estas medidas transitorias permiten que una cantidad de mujeres se sitúen por derecho propio en sitios de elegibilidad probable de las listas, pero requieren de una vigencia de doce a veinte años para fortalecer el movimiento de mujeres al interior de los partidos, así como su presencia en las corporaciones públicas, con los beneficios que ello supone en el diseño de políticas públicas y de control político.

### **Puntos 4 y 11 referidos a la participación de las corporaciones en la dirección y control de la hacienda pública y a los auxilios**

Como los puntos 4 y 11 se contradicen entre sí, los examinaremos sucesivamente en este aparte.

#### **Punto 4. Facultades de las corporaciones públicas de elección popular en la dirección y control de la hacienda pública**

Adiciónase al artículo 346 de la Constitución Política un inciso y un párrafo del siguiente tenor:

Los gastos de inversión, incluidos en el proyecto de presupuesto presentado al Congreso por el Gobierno, recogerán el resultado de audiencias públicas consultivas, convocadas por los gobiernos nacional, departamentales y del Distrito Capital, y del análisis hecho en el Congreso por las comisiones constitucionales y las bancadas de cada departamento y Bogotá. El presupuesto no incluirá partidas globales, excepto las necesarias para atender emergencias y desastres. El Congreso de la República participará activamente en la dirección y control de los ingresos y los gastos públicos, lo cual comprenderá, tanto el análisis y la decisión sobre la inversión nacional,

como sobre la regional. La Ley Orgánica del Presupuesto reglamentará la materia, así como la realización de las audiencias públicas especiales de control político, en las cuales los congresistas formularán los reclamos y aspiraciones de la comunidad. Lo relativo a las audiencias, dispuesto en este artículo, se aplicará a la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto, en todas las entidades territoriales.

PÁRAGRAFO. Con excepción de los mecanismos establecidos en el Título XII de la Constitución Política, en ningún caso y en ningún tiempo, los miembros de las corporaciones públicas podrán, directamente o por intermedio de terceros, convenir con organismos o funcionarios del Estado la apropiación de partidas presupuestales, o las decisiones de destinación de la inversión de dineros públicos. Lo dispuesto en este párrafo se aplicará a la elaboración y aprobación de presupuesto en todas las entidades territoriales.

SI | | NO | |

Este punto establece cómo deben tramitarse los presupuestos: nacional, departamental y municipal. Valga decir que se funda en un principio que compartimos: que la elaboración del presupuesto tenga participación de la ciudadanía y no exclusivamente de las autoridades competentes, como Planeación Nacional, el Ministerio de Hacienda y el Congreso. El problema consiste en que la participación ciudadana está planteada como elemento decorativo, pues se le da un rango *consultivo*, el derecho a sugerir y proponer, pero no el de participar en la decisión con voto, derecho que se restringe a los congresistas, a los diputados, concejales y ediles, según el caso del que se trate.

Además, el procedimiento amplía la ingerencia que en materia presupuestal tienen actualmente los congresistas. Hoy el proyecto de presupuesto es debatido en dos escenarios del Congreso: las comisiones terceras y cuartas de asuntos económicos de cada cámara y las respectivas plenarias. Con el referendo, el presupuesto

■

también sería afectado por las bancadas departamentales (los senadores y representantes de un mismo departamento), así como por las comisiones constitucionales del Congreso que tengan que ver con la salud, la educación, la agricultura, las comunicaciones, etc.

De otra parte, este punto del referendo prohíbe las partidas globales, es decir, las que cubren rubros generales como "construcción de colegios", "construcción de carreteras". De aprobarse este punto, desde el Congreso se aprobaría expresamente en el presupuesto la construcción del colegio X en el municipio X por valor de tantos millones de pesos. Así, lo que se termina aprobando es un presupuesto desagregado, tan detallado, que cada obra tendrá apropiación fiscal específica y autor conocido: "Gracias al senador 'Tal' obtuvimos este puente, esta carretera, estas obras..." Y, por supuesto, el senador 'Tal' cobrará constantemente a la comunidad su buena gestión y sujetará las nuevas obras al apoyo electoral que obtenga para garantizar su reelección o el apoyo a su grupo político.

Este procedimiento impide al Presidente, al gobernador o al alcalde cumplir con el programa de gobierno propuesto, por el que fue elegido, pues pierde la capacidad de direccionamiento del presupuesto, que apunta a cumplir el programa de gobierno ofrecido y aprobado. Ya no podrá exigirse al mandatario local que cumpla con el plan de transporte masivo o la ampliación de cobertura en educación, pues lo que se ejecutará será de resorte exclusivo del Legislativo y no sólo generará atomización en la inversión, sino el uso irracional de recursos, que aún si se destinarán a la atención de necesidades reales, es probable que no siempre esas necesidades sean las prioritarias.

Esta modificación deja sin piso, en buena medida, al voto programático, fundamento de la revocatoria del mandato: mecanismo jurídico y político de participación ciudadana, en virtud del cual los habitantes de un municipio o ciudad, pueden revocar al titular de la alcaldía, por el incumplimiento con la ejecución del

programa de gobierno, inscrito en la Registraduría al formular la candidatura al cargo.

El modelo exitoso de presupuestos participativos que viene aplicándose en Brasil ha sido expandido lentamente. Comenzó hace 16 años en Porto Alegre y en vista de los resultados positivos, hace nueve años se amplió al Estado Federal. Ahora, el Presidente Lula busca generalizar el procedimiento a todo el país. En Colombia, con esta medida del referendo pretendemos un falso proceso de presupuesto participativo, sin gradualidad, que convendría para permitir ajustes y correctivos en un asunto fundamental del desarrollo: la inversión.

### **Punto 11. Auxilios con dineros públicos**

Adiciónase el artículo 355 de la Constitución Política con los siguientes incisos:

Así mismo, queda prohibida cualquier forma de concesión de auxilios con recursos de origen público, bien sean de la Nación, los departamentos o los municipios, sus entidades descentralizadas, o los establecimientos públicos o las empresas industriales y comerciales, o las sociedades de economía mixta, mediante apropiaciones, donaciones o contratos que tengan por destino final, en todo o en parte, apoyar campañas políticas, agradecer apoyos o comprometer la independencia de los miembros de corporaciones públicas de elección popular. Sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar, la violación de estas prohibiciones constituye causal de destitución o desvinculación para el servidor público que la promueva, tolere o ejecute, lo mismo que de inhabilidad para el ejercicio, en el futuro, de cualquier otro cargo o función pública, y de pérdida de investidura para el congresista, diputado, concejal o miembro de juntas administradoras locales que la consume.

SI | | NO | |

La Constitución de 1886 permitía que cada congresista asignara porciones del Presupuesto Nacional a entidades y obras concretas. La Constitución de 1991, en su artículo 355, prohibió esas asignaciones, conocidas como auxilios parlamentarios.

Así pues, el punto 11 del referendo prohíbe lo que ya está prohibido. Y si los auxilios revivieron no fue en virtud de una ley, pues ninguna los ha creado, sino de la práctica política, consecuencia de las relaciones viciadas entre el Ejecutivo y el Legislativo en este país. No se trata de que a los congresistas se les asignen partidas específicas, por ejemplo del Viceministerio de Vivienda, para que inviertan en sus campañas electorales. El asunto es más sofisticado: a cambio de su apoyo en los proyectos de ley de interés del Gobierno, éste emite las partidas para invertir en obras en la región donde tiene influencia electoral el congresista. Y si el apoyo del congresista al Gobierno es amplio y permanente, puede ocurrir incluso que le asignen el manejo de una entidad descentralizada; se nombra en la gerencia a una persona que él señale y la institución estará al servicio de sus intereses políticos y electorales, en materia de inversión, de nombramientos y de contratos. El círculo se cierra cuando los contratistas de obras y servicios pagan al congresista que les benefició a través de terceros. Durante el Gobierno Pastrana hubo partidas conocidas como "cupos indicativos", asignados a los congresistas que apoyaban al gobierno, en virtud de los cuales cada uno de ellos podía "indicar" la destinación de 800 millones de pesos.

De aprobarse el procedimiento para elaborar el presupuesto que prevé el punto 4 del referendo, los cupos indicativos desaparecerían por sustracción de materia, ya que se facultaría al Legislativo para señalar la inversión directa de la totalidad del presupuesto, a través de las partidas específicas, pues se eliminarían las globales. Y ya no serían algunos congresistas administrando cupos de 800 millones en promedio, sino que todos, entre todos, decidirían cada peso del presupuesto, para después cada uno poder señalar a sus electores qué obras tramitó o consiguió, y beneficiar a expensas del presupuesto público- su quehacer partidario o electoral.

En conclusión, el modelo de elaboración presupuestal propuesto por el referendo da a los congresistas ingerencia directa sobre la totalidad del presupuesto, y por esta vía una forma de auxilios se convertirá en la regla, no en la excepción, con lo cual la prohibición contenida en el punto 11 se torna más inocua de lo que ya es.

### **Punto 5. Servicios administrativos del Congreso**

Adiciónase el artículo 180 de la Constitución Política, con el siguiente numeral:

Artículo 180. Los congresistas no podrán: (...) 5°. Participar, bajo ninguna circunstancia, individual o colectivamente, en las funciones administrativas del Congreso, salvo para la conformación de su Unidad de Trabajo Legislativo. Los servicios técnicos y administrativos de las cámaras legislativas estarán a cargo de una entidad pública o privada, que ejercerá sus funciones con plena autonomía, conforme lo establezca la ley.

SI [ ] NO [ ]

La Ley 5 de 1993 regula esta materia. Los escándalos por contratación con sobrecostos y el desgüeño administrativo se han presentado históricamente en la administración de la Cámara de Representantes, no en el Senado de la República, porque desde 1993 la Mesa Directiva de la cámara alta delegó tales funciones en una Dirección Administrativa que se encarga de contratar el mantenimiento del edificio, hacer las compras, proveer los suministros, etc.

La reforma, que en este punto busca el referendo sería útil sólo para la Cámara de Representantes. Pero, en realidad, existe una vía más fácil para ello, bastaría con modificar el Reglamento del Congreso contenido en la Ley 5 de 1993, mediante un

proyecto de ley ordinaria, cuyo trámite sería ágil. En 2002, se tramitó un proyecto en ese sentido, pero se abortó, pues como el referendo ya estaba en curso, aprobar semejante proyecto de ley evidenciaba lo innecesario de llevar el tema al rango constitucional y el uso inadecuado de un mecanismo especial como el referendo, que definitivamente debe tratar asuntos de mayor trascendencia que éste.

## **Punto 6. Reducción del Congreso**

El artículo 171 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 171. El Senado de la República estará integrado por ochenta y tres (83) senadores, elegidos de la siguiente manera: setenta y ocho (78) elegidos en circunscripción nacional, dos (2) elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas, y tres (3) en circunscripción nacional especial de minorías políticas.

Para la asignación de curules en la circunscripción nacional, sólo se tendrán en cuenta las listas que obtengan al menos el dos por ciento (2%) de los votos emitidos válidamente. Para la asignación de curules entre las listas que superen este umbral, se aplicará el sistema de cifra repartidora, definido en el artículo 263 de la Constitución Política, tomando como base para el cálculo solamente el total de votos válidos obtenidos por estas listas.

Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República. La circunscripción especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas, se determinará por el sistema de cifra repartidora, definido en el artículo 263 de la Constitución Política. Los representantes de las comunidades indígenas, que aspiren a integrar el Senado

de la República, deben haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad, o haber sido líderes de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministerio del Interior.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Si transcurrido un año de vigencia de la presente reforma constitucional, el Congreso no hubiere aprobado la ley para la elección de minorías políticas, el Presidente de la República la expedirá por decreto en los tres meses siguientes.

El artículo 176 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y especiales. Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 1.16 por ciento de la población nacional o fracción mayor del 0.58 por ciento de la población nacional que resida en la respectiva circunscripción, por encima del 1.16 por ciento inicial. Cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.

Para la asignación de curules de las circunscripciones territoriales de la Cámara de Representantes, de las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y Distritales y las Juntas Administradoras Locales, sólo se tendrán en cuenta las listas que obtengan, al menos, el cincuenta por ciento (50%) del respectivo cuociente electoral. Para la asignación de curules, entre las listas que superen este umbral, se aplicará el sistema de cifra repartidora, definido en el artículo 263 de la Constitución Política, tomando como base para el cálculo sólo el total de los votos válidos emitidos para estas listas. Si ninguna superare dicho umbral, se asignarán todas las curules por el sistema de cifra repartidora, definido en el artículo 263 de la Constitución Política.

Adicionalmente, se elegirán cuatro (4) representantes para circunscripciones especiales, así: dos (2) para comunidades negras, uno (1) para la comunidad indígena y uno (1) elegido por los colombianos que residan en el exterior.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Una vez entre en vigencia la presente reforma constitucional, ningún departamento deberá perder más del 33% de su representación actual en la Cámara de Representantes. Si esto llegare a ocurrir, se asignará una curul adicional en dicha Cámara, a cada uno de estos departamentos.

El artículo 263 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 263. La adjudicación de curules entre los miembros de la respectiva corporación pública se hará por el sistema de cifra repartidora. Este sistema resulta de aplicar aquella cifra única que, obtenida utilizando la sucesión de números naturales, permita repartirlas todas por el mismo número de votos en la correspondiente circunscripción.

Para efectos de la determinación de la votación mínima requerida, a que se refiere el artículo 176 de la Constitución Política, se entiende por cuociente electoral el número que resulte de dividir el total de los votos válidos por el de puestos a proveer.

ARTÍCULO TRANSITORIO. Lo dispuesto en los artículos 171 y 176 de la Constitución Política regirá para las elecciones que se celebren en el año 2006. Los umbrales y el sistema de asignación de curules previstos para asambleas, concejos y juntas administradoras locales, se aplicarán a partir de las elecciones de 2003.

SI | ] NO | ]

Este punto del referendo plantea en 707 palabras la reforma de tres artículos constitucionales sobre temas fundamentales del sistema electoral. ¿Será tan fácil

para el ciudadano del común discernir sus contenidos y aprobar a conciencia su modificación? Analicemos qué se está planteando:

- Reducir el Senado de 102 curules a 83 y la Cámara de 164 a 133 Representantes.
- Establecer el umbral del 2% de votos para el Senado y del 50% del cuociente electoral para Cámara, Asambleas, Concejos y Juntas Administradoras Locales. (Éstos umbrales ya fueron fijados en la Constitución a través del artículo 12 del Acto Legislativo de julio de 2003, es decir, la denominada 'Reforma política').
- Establecer la cifra repartidora como método para la asignación de curules. (También la cifra repartidora fue incluida en el texto constitucional, a través del artículo 13 del Acto Legislativo mencionado y será aplicada para las elecciones locales, el próximo 26 de octubre).

### **Analicemos cada tema**

La reducción del Congreso trae las siguientes consecuencias. Colombia está dividido territorialmente en 32 departamentos y el Distrito Capital. De éstos, veinte tendrán entre dos y tres curules; once entre cuatro y cinco curules; y tres tendrán entre diez y catorce curules.

Esto, en combinación con el umbral y la cifra repartidora, puede llevar a la consolidación del unanimismo político, en lo regional y en lo nacional. Las curules se distribuyen entre las listas que superan el umbral, pero al reducir el número de curules, la competencia entre tales listas será más fuerte y cada cupo será más codiciado. En lo regional, el país se mantiene en disputa, principalmente entre liberales y conservadores y coaliciones entre éstos, que con mayor facilidad pueden superar el umbral y alcanzar el número de votos suficiente para dejar a los contradictores -así hayan superado el umbral- sin derecho a representación.

■

Así, la reforma política puede traer resultados perversos, como disminuir la contradicción y el pluralismo, que si bien es minoría en el Congreso, tiene presencia. Se argumenta la conveniencia de este punto para “ahorrar” los altos salarios de los cincuenta congresistas eliminados. ¿Será éste un argumento que justifica ahogar una dinámica política que a lo largo de los últimos once años ha venido abriendo opciones al pluralismo en nuestro país? ¿Será cierto que una población que supera ya los 46 millones de colombianos (dos millones residentes en el exterior) está “sobre-representada” en 266 congresistas?

Las mujeres, sin acumulado electoral específico, (muchos votos propios) se integrarán en las listas de los diferentes partidos, sin criterio alguno de cuotas, pues éstas, con el voto preferente se tornan inocuas, pues ya no es posible que sean ubicadas en lugar de probable elección. Cualquiera que sea el renglón que ocupen, el primero o el último, concursarán por curul sólo en virtud de los resultados propios, no hay espacio con la figura del voto preferente a medidas de discriminación positiva, efectivas. El Congreso rechazó fijar un número mínimo de mujeres por lista, dejando esto a la decisión de cada partido. En la etapa actual de nuestro sistema de partidos, es probable que las mujeres afrontemos un período largo de participación intensa y activa en las listas y elecciones, sin que eso se refleje proporcionalmente en las curules alcanzadas en las corporaciones.

## **Punto 7. Pérdida de investidura**

El artículo 183 de la Constitución Política se modifica en sus numerales 2 y 3, y se adiciona con los numerales 6 y 7, y dos párrafos, del siguiente texto:

Artículo 183. Los congresistas, los diputados, los concejales y cualquier otro miembro de las corporaciones elegidas popularmente, perderán su investidura:

2. Por la inasistencia, sin causa justificada, en un mismo periodo ordinario de sesiones, a seis (6) reuniones plenarias, o de la respectiva comisión, que hubieren sido citadas para votar proyectos de acto legislativo, de ley, ordenanzas, acuerdos, mociones de censura, o elección de funcionarios, según el caso.
3. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho (8) días siguientes a la fecha de instalación de la respectiva corporación, o a la fecha en que fueran llamados a posesionarse.
6. Por violar el régimen de financiación de campañas electorales, por compra de votos, o por participar en prácticas de trashumancia electoral.
7. *Por gestionar o aceptar auxilios con recursos públicos, cualquiera que hubiese sido su forma de aprobación o ejecución.*

PARÁGRAFO SEGUNDO. La ley reglamentará las causales de pérdida de investidura de los miembros de las corporaciones públicas, para garantizar los principios de proporcionalidad, legalidad, debido proceso y culpabilidad. Igualmente, fijará el procedimiento para tramitarla y dispondrá una mayoría calificada para imponer la sanción y su graduación, de acuerdo con el principio de proporcionalidad. Esta disposición no tendrá efectos retroactivos.

Facúltese al Presidente de la República para que, en el término de 90 días, contados a partir de la entrada en vigencia de esta reforma constitucional, mediante decreto con fuerza de ley, adopte las disposiciones contenidas en el presente artículo.

PARÁGRAFO TERCERO. El servidor público que ofrezca cuotas o prebendas burocráticas a un congresista, diputado, o concejal, a cambio de la aprobación de un proyecto de acto legislativo, ley, ordenanza, o acuerdo, será sancionado por falta gravísima con pérdida de empleo.

SI | | NO | |

La figura de la pérdida de investidura fue instituida por la Constitución de 1991. En doce años 30 congresistas han sufrido la sanción de la muerte política de por vida.

■

Ha sido impuesta por indebida destinación de recursos públicos, tráfico de influencias, e inasistencia, entre otras causales.

En nuestra opinión, lo sustancial y nocivo de la propuesta contenida en este punto está en el parágrafo 2, en el procedimiento para la aplicación de la medida, que en lugar de hacerse más riguroso, se vuelve laxo y casi inaplicable. En primer lugar, delega en los congresistas –los directos interesados por ser juez y parte– la reglamentación de las causales de pérdida de investidura. Segundo, se plantean sanciones *graduales* y no la sanción de por vida. Tercero, se refiere de manera expresa a la “culpabilidad”, asunto que en cualquier proceso judicial siempre es probado, pero que sólo procederá por dolo; esto es algo en extremo evidente y malicioso, que facilita a los sujetos de sanción descargar su responsabilidad en asesores o terceros y evadir la sanción contemplada exclusivamente para ellos. En cuarto lugar, al proceso que hoy se sigue en única instancia (sin apelación) se le crea la doble instancia (apelación, que continúa el proceso) y le impone al Consejo de Estado, la autoridad competente, que la decisión que actualmente es tomada por mayoría simple (la mitad más uno de los 27 consejeros), sea tomada por mayoría calificada, esto es, las dos terceras partes de los consejeros. En la práctica ello vuelve inviable la aplicación de la pérdida de investidura, pues las que se han decretado han sido en votaciones apretadas (por ejemplo, 14 -13 y 15-12), y al imponerse tal calificación para aplicar la sanción se necesitarán por lo menos 18 votos, un número que ningún proceso ha reunido hasta la fecha.

Punto 8. Limitación de pensiones y salarios con cargo a recursos de naturaleza pública

Adiciónase el artículo 187 de la Constitución Política, con el siguiente texto:

A partir de la vigencia de la presente reforma constitucional, la persona que adquiera el derecho a pensionarse no podrá recibir con cargo a recursos de naturale-

za pública, una pensión superior a veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Se exceptúan quienes tengan derechos adquiridos y quienes estén amparados por los regímenes pensionales exceptuados y especiales.

La vigencia de los regímenes pensionales exceptuados, especiales, o provenientes de normas y acuerdos entre nacionales de cualquier naturaleza, expirará el 31 de diciembre de 2007, con excepción del régimen pensional de los presidentes de la República que tendrá eficacia desde la fecha de entrada de la presente reforma constitucional.

El régimen de transición será reglamentado por la ley del Sistema General de Pensiones.

*Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, a partir de la vigencia de la presente reforma constitucional, con las excepciones temporales anteriores, serán los establecidos en la ley del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición alguna o invocarse acuerdos entre nacionales, de ninguna naturaleza, para apartarse de lo allí establecido.*

Con las excepciones previstas en la ley del Sistema General de Pensiones, a partir de la vigencia de la presente reforma constitucional, no podrán reconocerse pensiones de vejez o jubilación a personas con menos de 55 años de edad.

La ley General de Pensiones ordenará la revisión de las pensiones decretadas sin el cumplimiento de los requisitos legales, o con abuso del derecho.

A partir del 1º de enero del año 2005, y hasta diciembre de 2006, no se incrementarán los salarios y pensiones de los servidores públicos, o de aquellas personas cuyos salarios y pensiones se paguen con recursos públicos, en ambos casos cuando devenguen más de veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Se excluye de esta disposición el régimen legal para los miembros de la Fuerza Pública.

SI [ ] NO [ ]

En Colombia sólo 846 personas vinculadas al sector público devengan -por concepto de salario o pensión- más de \$8.250.000 pesos, es decir, de 25 salarios mínimos en adelante. Este punto busca congelar las mesadas que superen esta cifra, hasta diciembre de 2006, al comienzo del próximo gobierno. La congelación de pensiones de este monto no acarrea costos sociales, pues tales ingresos permiten excelentes niveles de calidad de vida, no afecta a las capas vulnerables de la sociedad. Esta congelación es marginal por su escasa cobertura.

Lo de fondo en este punto es la eliminación de los regímenes especiales que, en materia pensional, cobijan a los maestros y empleados petroleros, cuya diferencia radicó hasta hace poco, en la edad de jubilación y cuantía de mesadas frente a los demás trabajadores.

Sin embargo, si revisamos la ley 797 de 2003 *“por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.”* Encontramos en el artículo 5 que el tope de 25 salarios mínimos, en las pensiones con cargo al erario público, está vigente desde enero del 2003, es decir, ya existe:

Artículo 5° Ley 797 de 2003. El inciso 4 y parágrafo del artículo 18 de la Ley 100 de 1993 quedarán así:

*Artículo 18. Base de Cotización. ... El límite de la base de cotización será de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes para trabajadores del sector público y privado. Cuando se devenguen mensualmente más de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales*

vigentes la base de cotización será reglamentada por el gobierno nacional y podrá ser hasta de 45 salarios mínimos legales mensuales para garantizar pensiones hasta de veinticinco (25) salarios mínimos legales...

Sobre lo grueso de este punto del referendo: Eliminación de regímenes especiales, encontramos en la misma ley 797 de 2003, algo similar al tema anterior. Lo propuesto en el referendo, ya fue adoptado por la ley, comprobémoslo:

Artículo 9°, Ley 797 de 2003. El artículo 33 de la Ley 100 de 1993 quedará así:

Artículo 33. Requisitos para obtener la Pensión de Vejez. Para tener el derecho a la Pensión de Vejez, el afiliado deberá reunir las siguientes condiciones: 1. Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad si es mujer o sesenta (60) años si es hombre. A partir del 1° de enero del año 2014 la edad se incrementará a cincuenta y siete (57) años de edad para la mujer, y sesenta y dos (62) años para el hombre. 2. Haber cotizado un mínimo de mil (1000) semanas en cualquier tiempo. A partir del 1° de enero del año 2005 el número de semanas se incrementará en 50 y a partir del 1° de enero de 2006 se incrementará en 25 cada año hasta llegar a 1.300 semanas en el año 2015...

Por si queda duda alguna, sobre el tope de las pensiones de los colombianos en general, y de los empleados públicos en particular, el artículo 10 de la misma ley, lo aclara:

Artículo 10. El artículo 34 de la Ley 100 de 1993 quedará así:

Artículo 34. Monto de la Pensión de Vejez. El monto mensual de la pensión de vejez, correspondiente a las primeras 1.000 semanas de cotización, será equivalente al 65% del ingreso base de liquidación. Por cada 50 semanas adicionales a las 1.000 hasta las 1.200 semanas, este porcentaje se incrementará en un 2%, llegando a este

tiempo de cotización al 73% del ingreso base de liquidación. Por cada 50 semanas adicionales a las 1.200 hasta las 1.400, este porcentaje se incrementará en 3% en lugar del 2%, hasta completar un monto máximo del 85% del ingreso base de liquidación. El valor total de la pensión no podrá ser superior al 85% del ingreso base de liquidación, ni inferior a la pensión mínima de que trata el artículo siguiente... A partir del 2004, el monto mensual de la pensión de vejez será un porcentaje que oscilará entre el 65 y el 55% del ingreso base de liquidación de los afiliados, en forma decreciente en función de su nivel de ingresos calculado con base en la fórmula señalada. El 1° de enero del año 2005 el número de semanas se incrementará en 50 semanas. Adicionalmente, el 1° de enero de 2006 se incrementarán en 25 semanas cada año hasta llegar a 1.300 semanas en el año 2015.

A partir del 2005, por cada cincuenta (50) semanas adicionales a las mínimas requeridas, el porcentaje se incrementará en un 1.5% del ingreso base de liquidación, llegando a un monto máximo de pensión entre el 80 y el 70.5% de dicho ingreso, en forma decreciente en función del nivel de ingresos de cotización, calculado con base en la fórmula establecida en el presente artículo. El valor total de la pensión no podrá ser superior al ochenta (80%) del ingreso base de liquidación, ni inferior a la pensión mínima.

Para terminar, el aparte del referendo que en la pregunta 8 señala que "*La ley General de Pensiones ordenará la revisión de las pensiones decretadas sin el cumplimiento de los requisitos legales, o con abuso del derecho.*" También está vigente, en virtud de la misma ley comentada, la 797:

Artículo 19. Revocatoria de pensiones reconocidas irregularmente. Los representantes legales de las instituciones de Seguridad Social o quienes respondan por el pago o hayan reconocido o reconozcan prestaciones económi-

cas, deberán verificar de oficio el cumplimiento de los requisitos para la adquisición del derecho y la legalidad de los documentos que sirvieron de soporte para obtener el reconocimiento y pago de la suma o prestación fija o periódica a cargo del tesoro público, cuando quiera que exista motivos en razón de los cuales pueda suponer que se reconoció indebidamente una pensión o una prestación económica. En caso de comprobar el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, debe el funcionario proceder a la revocatoria directa del acto administrativo aun sin el consentimiento del particular y compulsar copias a las autoridades competentes.

### **Punto 9. Supresión de Contralorías departamentales, distritales y municipales**

El artículo 272 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 272. El control de la gestión fiscal de las entidades del orden territorial será ejercido, con austeridad y eficiencia, por la Contraloría General de la República, para lo cual podrá apoyarse en el auxilio técnico de fundaciones, corporaciones, universidades, instituciones de economía solidaria, o empresas privadas escogidas en audiencia pública, celebrada previo concurso de méritos. Las decisiones administrativas serán de competencia privativa de la Contraloría.

Las contralorías departamentales, distritales y municipales, hoy existentes, quedarán suprimidas cuando el Contralor General de la República determine que está en condiciones de asumir totalmente sus funciones, lo cual deberá suceder a más tardar el 31 de diciembre de 2003. En el proceso de transición se respetará el periodo de los contralores actuales. Los funcionarios de la Contraloría General de la República, que se designen para desempeñar estos cargos, serán escogidos

mediante concurso de méritos y deberán ser oriundos del departamento respectivo.

SI |  | NO |  |

El sistema de control y vigilancia de los recursos públicos de Colombia funciona así: los recursos del Presupuesto Nacional ejecutados en todo el país son fiscalizados por la Contraloría General de la República, desde su sede en Bogotá, y por 32 sucursales, una por departamento. Su planta de personal es de 4.100 funcionarios y su presupuesto de funcionamiento de 160 mil millones de pesos. Los recursos de las entidades territoriales (departamentos y municipios) son fiscalizados por las contralorías territoriales, que el referendo busca suprimir. En total son 67: 32 departamentales, 31 municipales y cuatro distritales. Cuentan con 3.500 funcionarios y 185 mil millones de pesos de presupuesto de funcionamiento. El referendo dice que las funciones que hoy cumplen las contralorías territoriales las asumirá la General, para el 31 de diciembre de este año.

Es ingenuo aceptar que el "ahorro" constituya justificación para eliminar las contralorías territoriales. ¿Cuánto costará el nuevo sistema? Con el personal y presupuesto actual, la Contraloría General sólo atiende lo propio: recursos de entidades nacionales, por lo cual se prevé que tenga que apoyarse en entidades privadas para cumplir su nueva competencia. Por ejemplo, el presupuesto anual de la Contraloría de Bogotá, que tiene a su cargo la vigilancia del presupuesto distrital, es de 32 mil millones de pesos. Entidades locales tienen más presupuesto que varias nacionales vigiladas por la Contraloría General de la República. Por ejemplo, el presupuesto de la Empresa de Teléfonos de Bogotá dobla el presupuesto de Telecom; el presupuesto del Instituto de Recreación y Deportes de Bogotá triplica el presupuesto de Coldeportes; y los recursos del Instituto de Desarrollo Urbano, IDU, ascienden a 2,5 veces los recursos del Instituto Nacional de Vías.



¿Acaso será gratuito el apoyo que den a la Contraloría General las entidades privadas? Las firmas de auditoría privada facturan sus servicios en proporción a los recursos por intervenir. Contratar la fiscalización de los recursos de Bogotá con auditorías privadas cuesta aproximadamente 38 mil millones de pesos, si se toma como base las tarifas de las empresas auditoras de las compañías de telefonía celular y similares. Como ya anotamos, actualmente el presupuesto de la Contraloría de Bogotá es de 32 mil millones, pero ésta y todas las contralorías territoriales realizan además otras funciones, como el impulso de los procesos de responsabilidad fiscal, la evaluación de la gestión ambiental y la promoción de la participación ciudadana en control fiscal.

¿Será cierto que las auditorías de este modo resulten más baratas que las que directamente efectúan los organismos por suprimir? De cualquier manera, lo importante sobre este punto es lo que hay de fondo: ¿Conviene social y políticamente que el Estado se desprenda de su función fiscalizadora por excelencia, soporte de la descentralización, para descargarse en particulares sin responsabilidad pública?

## **Punto 12. Nuevos recursos para educación y saneamiento básico**

Inclúyase en la Constitución Política un artículo nuevo, que codificará la Sala de Consulta del Consejo de Estado, y que quedará así:

Artículo. El ahorro generado en las entidades territoriales, por la supresión de las contralorías territoriales se destinará, durante los diez años siguientes a su vigencia, a la ampliación de la cobertura y al mejoramiento de la calidad, en educación preescolar, básica y media, y a la construcción y sostenimiento de restaurantes escolares, o al saneamiento básico, una vez se hayan cancelado todas las erogaciones por concepto laboral, prestacional y pensional, a favor de los servidores públicos de las entidades suprimidas. La ley, a iniciativa del Gobierno, reglamentará el modo de aplicación de estos recursos.

■

Los dineros destinados para educación, en virtud de lo dispuesto en este artículo, garantizarán el financiamiento de los costos de matrículas y derechos académicos de los estudiantes pertenecientes al estrato 1, toda vez que se trate de la ampliación de cobertura.

SI | | NO | |

Anunciar la destinación social que tendrían los recursos “ahorrados” con la supresión de las contralorías resulta un señuelo atractivo. Ya cuestionamos la posibilidad de tal ahorro. Ahora vale la pena centrar la atención en el señalamiento que hace este artículo del referendo de que los recursos provenientes del supuesto ahorro sólo podrán invertirse *una vez se hayan cancelado todas las erogaciones por concepto laboral, prestacional y pensional, a favor de los servidores públicos de las entidades suprimidas.*

¿Cuánto cuesta la liquidación de esas 67 contralorías territoriales? En la práctica, la liquidación de las contralorías más pequeñas llevará entre siete y diez vigenias fiscales cubriendo rubros como las indemnizaciones por despido y liquidaciones por varios años de trabajo etc. Por consiguiente, el ofrecimiento de diez años de inversión del “ahorro” es engañoso y busca confundir a quienes no comprendan que tal inversión social será posterior a las liquidaciones de las entidades, y que tales ingresos no estarán disponibles de entrada. Según la Contraloría de Bogotá, la liquidación de esta entidad cuesta 900 mil millones de pesos, esto es, catorce años de su presupuesto. ¿Cuál es entonces el ahorro que por dicho concepto podrá destinarse a educación, saneamiento, etc.?

### **Punto 13. Recursos para la educación y el saneamiento básico**

El artículo 361 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 361. Los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos, municipios y distritos productores y portuarios, y a Cormagdalena, se destinarán a las entidades territoriales, en los términos que señale la ley.

Estos fondos se aplicarán así: el 56% a la ampliación de la cobertura con calidad en educación preescolar, básica y media. El 36% para agua potable y saneamiento básico, el 7% para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, y el 1% para inversión en la recuperación del río Cauca.

En la ejecución de estos recursos se dará prioridad a la participación de los destinados a la educación.

La ley, a iniciativa del Gobierno, reglamentará la materia.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Serán respetados los recursos provenientes de regalías que se vincularon, por varias vigencias fiscales, para atender compromisos adquiridos por las entidades territoriales.

**SI** [ ]      **NO** [ ]

Los recursos provenientes de las regalías actualmente se distribuyen entre los municipios de explotación de los recursos no renovables y los demás municipios, excluyendo a Bogotá. A los primeros les corresponde por derecho propio; los segundos para acceder a tales recursos deben competir con proyectos en busca de financiación.

Este punto termina con tal esquema, al distribuir los recursos, en los porcentajes señalados, en educación, agua, saneamiento y pensiones. Esta clasificación podría ordenar y optimizar la asignación e inversión de tales recursos, o igualmente generar

■  
estancamiento de la inversión en los sectores excluidos. Se le deja a la ley la reglamentación de este punto. Por consiguiente, de esa ley -que expedirá el Congreso- dependerá el nuevo esquema.

## 14. Finanzas públicas sanas

Adiciónase al artículo 345 de la Constitución Política el siguiente párrafo transitorio:

PARÁGAFO TRANSITORIO. Los gastos de funcionamiento de los órganos que conforman el presupuesto general de la Nación, de las entidades descentralizadas, autónomas, de naturaleza especial o única, que administren recursos públicos y de las territoriales, incluidos los salarios y las pensiones superiores a dos (2) salarios mínimos legales mensuales, no se incrementarán con relación a los gastos del año 2002, durante un período de dos (2) años, contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo. Se exceptúan: el Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios; los gastos destinados a la seguridad, diferentes de los correspondientes a salarios; el pago de nuevas pensiones; y las nuevas cotizaciones a la seguridad social, o las compensaciones a que de lugar. Cualquier incremento de salarios y pensiones en el año 2003 estará sujeto a la decisión que adopte el constituyente primario sobre este artículo. De registrarse, a finales de diciembre del año 2003 ó 2004, un incremento anual en la inflación, calculada de acuerdo con el IPC, superior al correspondiente para el año 2002, se incrementarán los salarios y pensiones en un porcentaje igual a la diferencia entre la inflación registrada en cada uno de estos años, y la correspondiente al año 2002.

El ahorro de los departamentos, distritos y municipios, generado por el menor crecimiento del gasto financiado por el sistema general de participaciones de los



departamentos, distritos y municipios, lo destinarán las entidades territoriales para reservas del Fondo Nacional de Pensiones Territoriales, del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, y para el pasivo pensional del sector salud.

SI | NO |

Este punto es el verdadero referendo, su razón de ser. Como hemos visto, no hay transformación real del sistema electoral, ni renovación institucional. La congelación de los salarios y pensiones por un período de dos años es el motivo por el que el gobierno Uribe ha insistido en este mecanismo, corriendo el riesgo de desgastar el instrumento de participación ciudadana y distraer las energías del sector público y la ciudadanía.

El gobierno sustenta este punto en la urgencia de hacer manejable el presupuesto público, achicando sus gastos de funcionamiento para cubrir el servicio de la deuda pública, es decir, los intereses de la deuda externa.

¿A quiénes está dirigida la medida? A todos los empleados del sector público y a los pensionados de fondos públicos comenzando por el Instituto de Seguros Sociales, ISS. ¿Quiénes son los pensionados del ISS? El 90% de todos los pensionados de Colombia, sin importar si fueron empleados del sector público o privado, ya que sólo desde 1993 funcionan los fondos privados de pensiones, por lo que a la fecha las pensiones canceladas por los fondos son marginales, y el grueso de los pensionados corre por cuenta del ISS. ¿Cuántos empleados públicos hay en Colombia? 950.768

Total empleados públicos	950.768
Empleados que devengan menos de dos salarios mínimos	401.973
Empleados que devengan más de dos salarios mínimos	548.795

¿Cómo y en cuánto afecta en términos porcentuales, reales y efectivos la congelación de salarios a cada uno de los servidores públicos sujetos de congelación y sus familias?

El 90% de los empleados a los que se les congelaría el salario devenga entre 2 y 5 salarios mínimos. Se estima que en promedio, de cada uno dependen cuatro personas más.

Sus ingresos se verían afectados como se explica en la tabla, a continuación. Observemos que sin la congelación, los salarios deberían ajustarse al menos en un 7% anual.

Número de salarios mínimos	salario mín. 2003 \$332.000	expectativa aumento 7% 2004	expectativa aumento 7% 2005	equivalencia de salarios actuales en el 2006
2	664.000	710.480	760.213	398.400
3	992.000	1.061.440	1.135.740	595.200
4	1.328.000	1.420.960	1.520.427	796.800
5	1.660.000	1.776.200	1.900.534	996.000
6	1.992.000	2.131.440	2.280.640	1.195.200
7	2.324.000	2.486.680	2.660.740	1.394.400
8	2.656.000	2.841.920	3.040.854	1.593.600
9	2.988.000	3.197.160	3.420.961	1.792.800
10	3.320.000	3.552.400	3.801.068	1.992.000

De darse la congelación, no habría aumento en el 2004 y 2005. Recordemos que los salarios en el año 2003 se ajustaron en un 7%. La inflación para este año se

■

calculó en 6%, cifra que definitivamente no se cumplirá, pues al terminar julio, el séptimo mes del año, esta ascendía al 5,3%.

En términos reales el dinero se deprecia más allá de la inflación oficial. Por ejemplo, si los salarios se ajustan en el 7%, y la inflación al finalizar el año suma 9 o 10%, los servicios públicos, combustible, colegios, etc. usualmente se encarecen entre el 15 y el 20% anual, muy por encima de la inflación nominal, certificada por el DANE.

Con base en esto, calculamos, que al terminar la congelación, es decir, al inicial el año 2006 los salarios se habrán devaluado en un 40% respecto del poder adquisitivo que hoy el mismo ingreso tiene. Con la claridad de que los precios de la canasta familiar, servicios públicos etc. no serán congelados. Situación agravada con que a partir del 1 de enero del año 2005 el IVA –impuesto al valor agregado– se extenderá a todos los productos, es decir, a aquellos que por su naturaleza vital hoy están exentos. A los valores del ejemplo no se les han efectuado los descuentos legales por aportes a la seguridad social, que ascienden al 8% para cualquier trabajador.

Esta medida contraerá la economía y sus efectos sociales son incalculables; los hábitos de consumo variarán afectando lo vital: la dieta alimenticia y educativa; así como la circulación de bienes y servicios. Es probable que la medida siguiente sea la congelación de los salarios en el sector privado, para lo que no es necesaria una reforma constitucional.

La clase media y baja es la afectada directamente con esta congelación; indirectamente toda la sociedad: tanto informales como empresarios, pues necesariamente se avecina un estancamiento en el ciclo económico. ¿Vale la pena este sacrificio económico y social, encaminado a cubrir el servicio de la deuda externa y la guerra, principalmente? Creemos que no. Y menos a través de un mecanismo como el referendo, donde los ciudadanos votarán sin el conocimiento real de los

■

efectos que la decisión implica. ¿Cuál es la apuesta económica del gobierno, si es inevitable el efecto negativo en la economía y en la calidad de vida de la franja media y popular?

## 15. Partidos políticos

El artículo 108 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 108. El Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos, o movimientos políticos, o grupos significativos de ciudadanos, que hayan obtenido en las últimas elecciones para Senado o Cámara de Representantes, una votación equivalente, o superior, al dos por ciento (2%) de los votos válidos emitidos en el territorio nacional, así como a los partidos o grupos significativos de ciudadanos y organizaciones políticas, que hayan obtenido una cifra superior al cinco por ciento (5%) de los votos válidos en las elecciones presidenciales. La personería jurídica aquí establecida se extinguirá cuando no se obtenga el número de votos mencionados.

A los partidos y movimientos políticos que inscriban candidatos a las circunscripciones especiales de minorías de Senado y Cámara, no se les exigirá lo referido en el presente artículo para la obtención de su personería. En estos casos, será suficiente con conseguir representación en el Congreso.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones. Los grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.

En ningún caso un partido o movimiento político o ciudadano podrá avalar más candidatos que el número de curules por proveer en cada elección.

La ley podrá establecer requisitos para garantizar la seriedad de las inscripciones de candidatos.

Los partidos o movimientos políticos o ciudadanos, que tengan representación en el Congreso Nacional, las asambleas departamentales, los concejos municipales y las juntas administradoras locales, actuarán como bancadas en la respectiva corporación, en los términos que señale la ley.

PARÁGRAFO PRIMERO. El Congreso de la República expedirá la ley que reglamente la materia.

PARÁGRAFO SEGUNDO. La personería jurídica de partidos y movimientos políticos reconocida actualmente, continuará vigente, hasta las siguientes elecciones para Congreso, de cuyo resultado dependerá su conservación, conforme a lo reglado por este artículo.

SI |  NO |

Este artículo también es innecesario, pues su contenido también ya fue aprobado en el mes de julio, a través de la reforma política tramitada por el Congreso. Pero supone un grave retroceso. La reforma hoy vigente establece que cada partido debe presentar un candidato y una lista única por elección, cuestión que se estrenará en las elecciones de octubre próximo y que apunta a la organización de los partidos. El referendo, en este artículo, dice que *en ningún caso un partido o movimiento político o ciudadano podrá avalar más candidatos que el número de curules por proveer en cada elección*. Ello contradice el mandato de las listas únicas, llevándonos nuevamente a la atomización.

De otra parte, en lo que se refiere a los requisitos para obtener y perder la personería jurídica de los partidos, los mecanismos ya fueron aprobados, así como el

■

régimen de bancadas, etc. Es un desgaste someter este punto a examen popular, para corroborarlo, veamos lo que dice el artículo 2 del Acto Legislativo 001 de 2003:

### **Artículo 2°. El artículo 108 de la Constitución Política quedará así:**

Artículo 108. El Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al dos por ciento (2%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones sin requisito adicional alguno. Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue. Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.

La ley determinará los requisitos de seriedad para la inscripción de candidatos. Los estatutos de los partidos y movimientos políticos regularán lo atinente a su régimen disciplinario interno. Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político o ciudadano actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas.

Los estatutos internos de los partidos y movimientos políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen y po-

drán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del congresista, diputado, concejal o edil por el resto del período para el cual fue elegido.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 1º. Los partidos y movimientos políticos con Personería Jurídica reconocida actualmente y con representación en el Congreso, conservarán tal personería hasta las siguientes elecciones de Congreso que se realicen con posterioridad a la promulgación del presente Acto Legislativo, de cuyos resultados dependerá que la conserven de acuerdo con las reglas dispuestas en la Constitución.

Para efectos de participar en cualquiera de las elecciones que se realicen desde la entrada en vigencia de esta Reforma hasta las siguientes elecciones de Congreso, los partidos y movimientos políticos con representación en el Congreso podrán agruparse siempre que cumplan con los requisitos de votación exigidos en la presente Reforma para la obtención de las personerías jurídicas de los partidos y movimientos políticos y obtengan personería jurídica que reemplazará a la de quienes se agrupen. La nueva agrupación así constituida gozará de los beneficios y cumplirá las obligaciones, consagrados en la Constitución para los partidos y movimientos políticos en materia electoral.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 2º. Un número plural de senadores o representantes a la Cámara, cuya sumatoria de votos en las pasadas elecciones de Congreso hayan obtenido más del dos por ciento (2%) de los votos válidos emitidos para Senado de la República en el Territorio Nacional, podrán solicitar el reconocimiento de la Personería jurídica de partido o movimiento político. Esta norma regirá por tres (3) meses a partir de su promulgación.

Como vimos, el referendo en la organización de los partidos políticos no aporta novedad alguna, el acto legislativo de reforma política, ya introdujo todos los te-

mas aquí propuestos, en la constitución política.

Punto 18. Vigencia

ARTICULO. VIGENCIA. Salvo el numeral 6, este referendo entrará en vigencia a partir de su promulgación.

SI [ ]      NO [ ]

Esta es una pregunta de trámite cuyo único efecto es garantizar que no existe la posibilidad de revocatoria del actual Congreso, señalando que lo relativo a la pregunta 6 será aplicable sólo en las elecciones de Congreso de 2006.

Esta es una pregunta de trámite cuyo único efecto es garantizar que no existe la posibilidad de revocatoria del actual Congreso, señalando que lo relativo a la pregunta 6 será aplicable sólo en las elecciones de Congreso de 2006.

## Conclusión

La postura política más acertada para los colombianos en general es la abstención. El efecto inequívoco de este referendo es el empobrecimiento directo de un millón de trabajadores y sus familias, especialmente claro para las de menores recursos. El contenido político es inocuo porque las medidas que pretende ya se implantaron, son insignificantes, y las pocas novedosas son inconvenientes.

Al presidente Uribe se le puede respetar e incluso admirar, pero propuestas como ésta grafican el peligro de un gobierno popular que quiere demostrar, a quien tenga dudas, que tal popularidad le permite inducir a la gente a votar un referendo, cualquiera que sea su contenido y calidad. Usted, ¿Cómo juzga el contenido y efectos del referendo?