

65

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

SECRETARIA GENERAL

TRAMITE DE PROYECTOS

FECHA: Marzo 7/91

No. 49 (Cuarenta y nueve)

AUTOR Antonio Galan Sarmento

TITULO PROYECTO Articulos 93, 99, 105, 106 y 109.

FECHA DE PRESENTACION Marzo 7/91

FECHA DE ENVIO A COMISION _____

FECHA DE PUBLICACION _____

PONENTE COMISION _____

FECHA APROBACION COMISION _____

FECHA PRESENTACION EN PLENARIA _____

PONENTE EN PLENARIA _____

PUBLICACION INFORME _____

APROBACION PLENARIA _____

PUBLICACION _____

ENVIO A RELATORIA _____

SECRETARIO GENERAL

86

Asamblea Constitucional

Bogotá, 7 de marzo de 1991

Doctor
JACOBO PEREZ ESCOBAR
Secretario General
ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE
Bogotá

Apreciado doctor:

Por medio de la presente estoy presentando el Proyecto de Acto reformatorio a la Constitución vigente referente a los Artículos 93, 99, 105, 106 y 179, propuesto por el doctor John Sudarsky, el cual acojo en su integridad. ✓

Atentamente,


ANTONIO GALÁN SARMIENTO
CONSTITUYENTE

99

PROYECTO DE ACTO REFORMATARIO A LA CONSTITUCION VIGENTE REFERENTE
A LOS ARTICULOS 93, 99, 105, 106 Y 179.

Por John Sudarsky

PRESENTADO A LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE
POR EL DELEGATARIO

ANTONIO GALAN SARMIENTO

Artículo Primero: Queda derogado el artículo 105 de la Constitución.

Artículo Segundo: El Artículo 106 de la Constitución (codificación actual) quedará así: "Los Senadores y Representantes podrán ser llamados al orden por el que presida la sesión y penados conforme al reglamento por las faltas que cometan".

Artículo Tercero: Modifícase el Artículo 179 (codificación actual), el cual quedaría así: "El sufragio se ejerce como función constitucional. Una organización formalmente constituida podrá presentar candidatos para las elecciones y de ser electos, ellos serán a nombre y en representación de tal organización. Por este tipo de candidato podrán votar tanto los miembros formales de la organización, como los ciudadanos en general. Sin embargo, solo los miembros formales de la organización, a través de procedimientos democráticos que ella misma establezca y que incluyan por lo menos el voto secreto y la postulación de por lo menos dos candidatos, podrán revocar el mandato a su representante y reemplazarlo por otro."

Artículo Cuarto: Modifícase el Artículo 93 (codificación actual), el cual quedaría así: El Senado de la Republica tendrá dos circunscripciones electorales: La Departamental y la Nacional. La Departamental se compondrá de dos senadores por cada departamento, y uno mas por cada doscientos mil o fracción mayor de cien mil habitantes que tengan en exceso sobre los primeros doscientos mil, todos ellos inscritos como candidatos en la circunscripción departamental. Cada vez que un censo fuere aprobado, la anterior base se aumentara en la misma proporción del incremento de su población que de él resultare. La circunscripción Nacional se compondrá de los senadores que, inscritos en esta circunscripción superen el cuociente electoral de los senadores elegidos en la circunscripción departamental. Este cuociente se calculara dividiendo el numero de votos validos despositados en todas las circunscripciones departamentales, por

100
el numero total de senadores elegidos en esa misma circunscripción.

Artículo Quinto: Se modifica el Artículo 99 (codificación actual), el cual quedaria así: La cámara de representantes tendrá dos circunscripciones electorales: la departamental y la nacional. La Departamental se compondrá de dos representantes por cada departamento, y uno más por cada cien mil o fracción mayor de cincuenta mil habitantes que tengan en exceso sobre los primeros cien mil. Cada vez que un censo fuere aprobado, la anterior base se aumentará en la misma proporción del incremento de su población que de él resultare. La circunscripción Nacional se compondrá de los representantes que, inscritos en esta circunscripción superen el cociente electoral de los representantes elegidos en la circunscripción departamental. Este cociente se calculara dividiendo el numero de votos validos despositados en todas las circunscripciones departamentales, por el numero total de senadores elegidos en esa misma circunscripción.

EXPOSICION DE MOTIVOS

QUE SE HACE

La fórmula que se presenta a consideración de la Asamblea Nacional Constituyente contiene tres elementos principales:

1. LA REPRESENTACION PUBLICA DE INTERESES
2. LA REVOCATORIA DEL MANDATO
3. LA CIRCUNSCRIPCION ELECTORAL NACIONAL.

El primer punto busca permitir pero no obligar la Representación Pública de Intereses. Se encuentra instrumentada en el artículo primero, donde se propone la eliminación del artículo 105 de la Constitución Nacional que dice: "Los individuos de una y otra cámara representan la nación entera, y deberán votar consultando únicamente la justicia y el bien común."; y la modificación del artículo 106 que dice: "Los senadores y representantes son inviolables por sus opiniones y votos en el ejercicio de su cargo. En el uso de la palabra solo serán responsables ante la cámara a que pertenezcan.", artículo que sería reemplazado por el segundo de este proyecto.

En cuanto al permitir la Revocatoria del Mandato, se cambiaría el

101

Artículo 179 de la Constitución que dice: "El sufragio se ejerce como función constitucional. El que sufraga o elige no impone obligaciones al candidato ni confiere mandato al funcionario electo." Este artículo quedaría como el tercero del proyecto. Las organizaciones de que habla este artículo podrán ser de cualquier índole, gremiales, sindicales, comunitarias e inclusive, los partidos políticos. Porque, lo que es un partido político si no un grupo de interés, con suficiente nivel de agregación, que postula candidatos?

El tercer elemento: La Circunscripción Electoral Nacional responde a la inquietud generalizada de que las actuales limitan la discusión de problemas a un ámbito puramente local, cuando muchos de ellos son nacionales, particularmente los de alideramiento partidista de intereses. Varios grupos han expresado como la suma de los residuos que no logran elegir a nadie localmente, al agregarse nacionalmente, podrían elegir a miembros al Congreso. Las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente demostró como fuerzas sociales a las cuales el sistema electoral actual no permitía expresarse, pudieran comenzar un proceso de organización que, si se crea la estructura electoral permanente, permitirá una mas consistente expresión de la sociedad civil en el sistema político y las cámaras de representación. Así, por ejemplo, si hoy en día se requiere un promedio de sesenta y cinco mil votos para elegir un senador, con un igual número de votos se lo elegiría sumando los que sacara en el país, en una circunscripción nacional dentro de la cual la organización que cobija unos intereses escogería ser elegida.

Por lo anterior se propone la reforma de los artículos 93 y 99 de la constitución, según quedan expresados en los artículos cuarto y quinto de la propuesta.

PORQUE SE HACE

Los sectores progresistas colombianos, concientes del atraso y la incapacidad del sistema político que nos gobierna para tramitar las demandas, el conflicto y la movilización de nuevas fuerzas sociales, y entendiendo que este natural proceso de modernización social se ha desbordado por encima de instituciones diseñadas mas para controlar y diluir tal conflicto, se encuentran perplejas ante la ausencia de fórmulas políticas y diseños institucionales que permitan canalizar, organizar y estructurar tales fuerzas, dentro de un esquema que comprometa a los ciudadanos y de legitimidad al proceso político, dentro de los principios inalienables de la democracia.

Dentro de estos estamentos progresistas existe un consenso bastante generalizado, dentro del cual se percive al clientelismo como uno de los obstaculos mas centrales para la modernización política del país, como fuente del desencanto de grandes masas y

102

como barrera para la vinculación de fuerzas organizadas a las arenas políticas.

Pero si bien se mira el clientelismo como un obstáculo central, pocas han sido las formulas que se han presentado para reemplazar la estructura que hace del clientelismo un imperativo de la práctica política. La pregunta es: En lugar del Clientelismo, ¿cómo, tiene igual vigencia hoy, tras de doce años después de que apareciera como inquietud en la palestra política.

Sin lugar a duda se aprecia en la conciencia colectiva que la experiencia de la elección a la Asamblea Nacional Constituyente de nuevas fuerzas sociales y cambios como la Elección Popular de Alcaldes, la racionalización de la Carrera Administrativa y la eliminación de los Auxilios Parlamentarios, están abriendo, por un lado, nuevos espacios políticos y, por el otro, disminuyendo la apropiación de los puestos de la administración pública y la distribución particularista de favores, alimento principal del clientelismo. Pero también se percive que tales cambios, de alguna manera, eliminarían uno de los pocos papeles que nuestro sistema presidencial le ha dejado a los políticos, y que su función de intermediación entre el centro y la periferia no tendría un reemplazo porque si los políticos no representan a su clientela, ¿qué representarían?

Varias experiencias concretas en experimentos sociales dirigidos a lograr que grupos pobres pudieran organizarse para producir mas riqueza, han demostrado que la política, en lugar de ayudar a este proceso, necesariamente lo destruye. Al estudiar por qué no es posible que en Colombia se de un desarrollo con mayor nivel de igualdad, se ha hecho evidente que la razón principal para ello era la imposibilidad de que los supuestos representantes de un grupo se vinculen a la política, haciendo explícito los intereses que han de defender y como tales entren a participar en ella. Al intentar articular estos intereses, se encuentra que la estructura política permite que tales grupos queden vincularse solamente en base a una relación clientelista, donde todos los representantes, por mandato constitucional deben atropellarse para representar el Bien Común. Como el bien común es algo tan ambiguo, en lugar del representante representar explícitamente los intereses de sus electores, termina representando en privado su clientela personal.

Al reflexionar sobre este punto y observar como se articulan los intereses en la política en los países mas avanzados del planeta, con un tamaño semejante al colombiano, países como Suecia, Inglaterra y Alemania, donde se ha logrado un alto grado de desarrollo económico, con altos niveles de igualdad y seguridad social, y donde los pactos sociales entre los representantes de los distintos intereses les permiten a los países mantener una competitividad y liderazgo internacional, se encontró que efectivamente los partidos políticos tienen una relación explícita con intereses alternos que al guiar ideologías

103

diferentes, les permiten a los electores escoger gobiernos que proponen programas distintos y que una vez elegidos por estas bases tienen en quienes apoyarse para llevar a cabo lo prometido.

Por otro lado se ha encontrado que, y de ahí el imperativo de democratizar, las organizaciones y partidos, las organizaciones que articulaban estos intereses tendían a mantener un liderazgo autocrático, que respondía poco a sus bases, en lo que Michels llamó "La Ley de Hierro de las Oligarquías". En este estudio el observó como el liderazgo de las federaciones sindicales y partidos obreros tendían a manipular la organización y su proceso electoral interno, para perpetuarse indefinidamente en su dirección y control. La falta de democracia interna de estas organizaciones, que caracteriza no solo los sindicatos sino también muchos de nuestros más importantes gremios, disminuye así su legitimidad para ser voceros de tales intereses y comprometer a sus miembros con el proceso político.

CONSECUENCIAS

La fórmula propuesta, que combina los elementos de Representación Pública de Intereses, la Revocatoria del Mandato y la Circunscripción Electoral Nacional permitirá, primero, hacer explícitos los intereses que se defienden y, segundo, mantener democrático, es decir sujeta a los procesos electorales, el liderazgo y la escogencia misma de las organizaciones que cobijan estos intereses. Porque la fórmula que se propone debe fortalecer la organización de tales intereses. Es en el ámbito de estas organizaciones donde se construiría la racionalidad del avance de estos, cohesionando nuevas colectividades comprometidas con una acción política. No se trata de crear partidos de masas, por definición compuestos por masas amorfas, sino de coaliciones de intereses racionalmente comunicados a sus miembros y seguidores.

Es necesario insistir que con la representación pública de intereses lo que se busca es permitir tal forma de representación pero que no que se obligue a todos los representantes a hacerlo. Este proceso de Aprendizaje Social dará lugar a una evolución de la política sin la destrucción de los que actualmente participan en ella, quienes, al fin y al cabo cumplen una función que frecuentemente ellos mismos sienten limitada. Los efectos que se darían al fructificar la fórmula propuesta darán una importante lección a todos aquellos que creen que una victoria política solo conduce a la destrucción del oponente.

La fórmula es evolutiva en otros aspectos: permitiría darle al país el tiempo de crear una racionalidad que se comunique explícita y públicamente de como concibe cada interés organizado su avance a través de proyectos históricos concretos, creando así organizaciones que serían las verdaderas Escuelas de Educación Política. Además permitiría que se definan las categorías de

104

representación, o sea cuales grupos serian representados, de forma tal que reflejaran el proceso de cambio de la división social del trabajo. El que sea evolutivo hace que no sea necesario que nadie imponga unilateralmente las categorías de representación. Tal imposición desde arriba son una de las características mas salientes de los sistemas politicos llamados "Corporatistas de Estado," tales como la España de Franco, el PRI en Méjico y el Portugal de Oliveira Salazar lo cuales definen unilateralmente tales categorías precisamente como estrategia politica autoritaria para desmobilizar la sociedad en proceso de cambio e imponer una violenta "paz social".

De igual manera que hay quienes consideran necesario definir de manera a priori las categorías de representación, hay pensadores que sugieren que debería haber dos cámaras: una para representación de intereses nacionales y otra para los locales o, por otro lado, que el numero de elegidos dentro de esta fórmula sea limitado a un numero de representantes menor que los locales. La fórmula que se propone mantendría el control reciproco entre camaras, pero permitiría que fuera la sociedad la que defina qué debe primar, y lo hara continuamente con sus votos en cada nueva elección: si la representación local o la de intereses a nivel nacional. Ya que el espacio politico de lo local tendrá un ámbito de desarrollo en las elecciones populares de alcalde, y si prospera, en las elecciones populares de gobernadores, debemos permitir que la sociedad se exprese en lo nacional.

La formula propuesta, especialmente la combinación entre la representación pública de intereses y la revocatoria del mandato permitiría romper la eterna dificultad de que, siendo el voto secreto, ¿Como podrían los electores de un representante llamarlo a cuentas? La elegancia de esta fórmula reside en que el elector, al votar por la organización, dentro de un ámbito abanico de alternativas, reconoce que tal organización tiene la capacidad de representar sus intereses y por ello delega en ella su representación y la capacidad de revocar el mandato; por supuesto que el votante tiene tambien la opción de participar como miembro formal de la organización. Este esquema daría una estructura mas acorde con la sociedad moderna donde la democracia, la escogencia libre de representantes, tendría una forma de canalizarse y lograr respuestas, no simplemente de mobilizar atomizadas aspiraciones individuales hacia un camino sin salida.

La representación pública de intereses rompería una de las mas extrañas características de nuestra restringida democracia: los intereses no tiene legitimidad para hablar como tales en las camaras representativas. Aún el haber sido miembro de uno de tales grêmios mancha la pureza de un representante hasta el punto que le permite ser acallado por los que se dicen representantes del socorrido bien común. Es frustrante que en Colombia la legislación y los cambios que afectan mas frontalmente los distintos intereses, encuentren a quienes los

105

comparten sin un representante que los defienda y sin tener a quien acudir. La ausencia de conexión entre el proceso electoral político y los grêmios, sindicatos y otras organizaciones de grupos funcionales (campesinos, profesionales, etc.) no solo les resta a estos influencia a nivel de su acción ante el gobierno sino que no los hace interlocutores válidos de procesos de Pacto Social. Lo que en estos pactos se decide no es acatado por las colectividades que dicen representar. El proceso de concertación no se debe sacar a una estructura paralela, por fuera del sistema electoral de representación si no tener en el supprincipal mecanismo de tramitación. Las organizaciones que se fortalecerían con esta propuesta, como ya se dijo, cumplirían además la muy importante labor de esclarecer la estrategia de acción que logre el avance de los intereses representados y someter esta propuesta a los electores.

Es evidente que lo único que cambia la anterior fórmula, es la naturaleza de los concurrentes a la arena política que debe ser el Congreso. Al acogerse la fórmula propuesta tendremos la posibilidad de que la Sociedad, no simplemente concebida como una agregación de individuos sino de intereses organizados y en libre juego electoral y democrático, entre a comprometerse con el uso de su sistema político. Seguramente, a través de las coaliciones de intereses representados públicamente que lleguen a un suficiente nivel de agregación para ser elegidos, también se modificará la naturaleza de los partidos. Será necesario entonces empalmar este cambio con la reforma misma del Congreso y el ámbito de influencias que este tiene sobre el ejecutivo, según otras propuestas presentadas a la Asamblea Nacional Constituyente. Aún así, no sobra añadir que de no convertirse el colombiano en un sistema mucho más parlamentario, estará condenado a continuar siendo bipartidista con todos sus defectos, pues, como lo afirma el politólogo Alfred Stepan de la Universidad de Columbia "no existe sistema Presidencial con más de dos partidos".