



Año 2 No. 4
Bucaramanga
Diciembre de 2000

Presentación

La reforma política: de la teoría a la práctica

Alfonso Gómez Gómez

Abogado Universidad Libre de Colombia. Historiador, periodista y profesor universitario.

Este artículo expone la necesidad de reformar instituciones que hoy son foco de corrupción. Varios años de exposiciones teóricas y de expresión de voces de angustia ante este flagelo, no han llegado a convertirse en fórmulas concretas; algunas de las normas expedidas han resultado inanes ante la magnitud del problema que sufre el pueblo colombiano y dan al Estado una clasificación preocupante en el concierto internacional. Se plantea la urgencia de estatuir una presunción de derecho, según la cual pertenecen al Estado los acrecimientos patrimoniales de funcionarios y sus allegados, que no se fundamenten en los medios lícitos consagrados por la Ley.

Recurrentemente hablamos en Colombia de reforma política, más frecuentemente en los últimos años cuando la corrupción azota a la nación y al Estado, y la realidad pone de presente el agotamiento de varias de sus instituciones, a pesar de que la Carta Política tiene reciente expedición, escasos nueve años de vigencia.

Tal estatuto no comprendió falencias conocidas de antes, como las asambleas departamentales, y dejó viva la desintegración de los partidos políticos cuando se requería su institucionalización para modificar la manera de practicar la política. Después se dio otro golpe más a los partidos agónicos, al establecerse la remuneración de los cabildantes municipales. Golpe porque desde tal momento quedó eliminada toda forma de disciplina de partido y aún de grupo, dejando una dispersión que era perfectamente previsible. En la actualidad está patente el efecto nocivo de tal característica, convertida en juego de tarifas personales engolosinadas y agresivas, dado que los concejos quedaron convertidos en modo de subsistencia para muchas personas que se alejan de sus antiguos partidos y de sus vertientes o matices.

Para corregir esta feria de todos los apetitos, se impone regresar a los concejos atendidos ad-honorem, con espíritu de servicio patriótico. Para clasificar en ese maremagnum creado, cada aspirante debe aplicar grandes sumas de dinero, abrir "casas" o agencias de votos, contratar encuestas, mendigar publicidad, conquistar difusores de noticias; una lucha sin grandeza ni razón. El resultado es lo que estamos viendo, unos concejales (se conocen casos) que centran su interés no en cumplir las atribuciones legales sino en andar con su alter-ego buscando contratos, con abandono de sus funciones de ejercer el control de la administración, de la que entran indirectamente a formar parte, con la obtención de granjerías en tal contratismo para practicar luego su propia auditoría.

La referida remuneración no ha significado apertura de espacios sino cierre de aquellos que existían, porque numerosas son las gentes de bien que se apartan del desaforado mecanismo, lo que equivale a privar

a la administración local del concurso de muchos talentos patrióticos y desinteresados que no aceptan participar en la envilecida contienda.

2. Sigue sin resolver la subsistencia de las asambleas departamentales, a las que fueron cercenadas sus atribuciones desde la reforma de 1945, sin que se les sustituyeran las que perdieron. Tenían período de dos años y representaban las provincias mediante círculos electorales regionales que funcionaron en coincidencia territorial con la división provincial, lo cual les confería una directa personería político-administrativa respecto de los municipios que las integraban. Se reunían dos meses cada año para estudiar el presupuesto del departamento y examinar el curso de la administración seccional, tiempo suficiente para ejercer tal atribución básica. Pasaron luego a funcionar de modo permanente, devengando ociosamente sueldos anuales, recibiendo canonjías variadas que erosionan los patrimonios departamentales y significan un enorme costo para el erario.

El constitucionalista Jaime Castro ha propuesto que un cuerpo similar en los departamentos podría estar integrado por los alcaldes municipales. No se contradiga por el número de éstos, que en los departamentos grandes sería elevado porque bien podrían tales funcionarios constituir asambleas provinciales agrupando los respectivos burgos sectoriales. Daría mayor importancia a los municipios eximiéndolos de andar superando instancias decisorias; atendería también la finalidad de desconcentrar los asuntos por sectores geográficos, principalmente en esfuerzos de planeación para aplicación del ordenamiento territorial ya en curso, empeños que podrían tener coordinación de las gobernaciones. El presupuesto de cada ente sectorial estaría distribuido con arreglo a las respectivas población y superficie. El control tendría, al fin, la aplicación de la norma constitucional de 1991 que autorizó la prestación de ese servicio por firmas privadas, más eficiente, y exento de la politiquería que se apoderó de las funciones de control fiscal en Colombia.

El cuerpo sustituto de las asambleas podría también estar integrado por voceros municipales escogidos por los concejos, lo cual restauraría la representatividad de los organismos municipales que tuvieron las asambleas cuando su elección tenía la base electoral de cada provincia. Hoy existe el círculo único departamental para tal escogencia de voceros, que por modificación de la densidad de población, les da origen electoral en los núcleos más poblados, las capitales, que son precisamente las menos necesitadas de dicha personería con expresión local, dado que están en el centro de los poderes públicos para la procuración pertinente de soluciones.

3. El tema de la refundación de las provincias quedó a medio camino en la Carta del 91 y no ha tenido respuesta en el seno del Congreso, lo que indica desinterés del órgano legislativo nacional para el cometido de darles andadura. Es entendible que el Congreso es lento, en veces negativo cuando está delante de soluciones políticas y, como ha dicho el constituyente (1991), doctor Jaime Castro, actualmente ha demostrado desvío en los aspectos de la descentralización.

Los departamentos de superficie territorial grande requieren cuanto antes el funcionamiento de las provincias, dado que se puede gobernar de lejos pero es indispensable administrar de cerca. La decadencia de las antiguas provincias es ostensible. Es preciso reactivarlas. Hay centralismo nacional, también departamental, y es completamente injusto, además de ineficiente, mantener la periferia bajo dependencia de la cabecera departamental, sin que pueda afirmarse que en las posibles capitales regionales de las anheladas provincias no se pueda decidir o hacer cuanto se decide o hace en la capital departamental. Este asunto destaca el carácter de irreformable en que ha caído el Congreso colombiano: no asume los asuntos de la urgente reforma política.

4. Los partidos políticos están urgidos

de institucionalización y de cambios fundamentales; viven un proceso creciente de extinción. La decadencia comenzó en el llamado Frente Nacional, que cicatrizó muchas heridas originadas en la guerra civil no declarada que comenzó el 9 de abril de 1948, cuando cayó abatido a tiros en una calle de Bogotá el jefe del partido liberal, doctor Jorge Eliécer Gaitán.

La institución del referido movimiento de coalición rigió demasiado tiempo, lo que significó para las formaciones partidistas la pérdida de su organización, de su mística, de sus características que les daban vida actuante en la nación. Los mecanismos paritarios le crearon no ya una práctica de concordia que se explicaba inicialmente sino un acomodo burocrático permanente que viene revistiendo en práctica de vicios diversos, tal el rampante clientelismo que los asfixia y la renuncia a su esencia disciplinada. Las circunscripciones electorales que se crearon para dar representatividad y facilitar expresión de nuevas agrupaciones, pasaron a ser instrumentos personales consagrados clientelísticamente a perpetuar la reelección de los congresales.

De ello derivan la atonía y el desgano político de la juventud, dado que para ser miembro del Congreso se requiere haberlo sido, porque confiere privilegios irritantes a quienes lo componen y los habilita para eliminar toda forma de competencia electoral. Véase, si no, la reciente norma aprobada que dispuso muerte política de aspirantes que hayan desempeñado funciones de gobernadores y alcaldes. Es el mismo proceso de congelación política que comenzó con el aludido Frente Nacional y que no se ha detenido, contradiciendo la esencia de la vida pública que es su dinamismo y permanente disposición al cambio con la renovación de cuadros y dirigentes. A tales perspectivas se opone la reelección indefinida de los miembros del Congreso. Es razonablemente impensable esperar una enmienda del mismo cuerpo legislativo, lo cual sugiere con vehemencia que tal propósito ha de realizarse mediante una asamblea constituyente o por medio de un referendo. Hay dirigentes conscientes de tal realidad, pero ¿quién le pone el cascabel al gato?

5. La corrupción es hija legítima del clientelismo y de la manera torcida de hacer política, que será inatacable sin la reforma que establezca un régimen nuevo de partidos, sistemas de listas electorales en su representación que elimine las microempresas reeleccionistas, sin modificar la deplorable situación en que han caído los concejos municipales, sin remediar el quiste en que cayeron las asambleas seccionales, todo conducente a una politiquería que aleja muchos valores humanos que rehusan el ejercicio de la actividad político-electoral para no caer en los actuales procesos viciados, y cada ejercicio repetido sin cambios esenciales. Son problemas que desprestigian la acción política sin trazas de mejoramiento.

Cada fecha electoral tiene hoy muy elevados costos, que incita a valorarlos como inversiones recuperables en variadas formas, mediante aprovechamientos ilícitos que atentan contra el patrimonio del Estado. Véase que hay concatenación de esa forma viciada de practicar el ejercicio político-electoral y el resultado de buscar denodadamente un lucro extraído de la posición adquirida. Romper ese círculo ominoso es exigencia perentoria.

Los proventos ilícitos constituyen apropiaciones de bienes públicos, bienes del Estado en sus niveles de administración, y la impunidad radica hoy en el hecho de que el Estado no obra drásticamente para disponer la recuperación de sus valores en tales formas despojados delictivamente. El procedimiento no es otro que el de establecer mecanismos muy rápidos basados en una presunción de derecho aplicable a sus personas, familiares, testaferros investigables, que con tal figura política han de regresar al patrimonio del ente público afectado, con inversión de la carga de la prueba, que no tendría para los incursores en tales delitos recurso distinto de comprobar que tales acrecimientos se explican en los medios establecidos por la ley,

herencias, legados, adquisiciones lícitas. Fuera de tales orígenes legales, lo demás pertenece al Estado en apoyo de tal presunción de derecho. Si el Estado decide recuperar lo suyo sin engorrosos procedimientos judiciales, mediante ágiles mecanismos expeditivos, podrá tener presupuestos saneados y capacidad administrativa para atender las necesidades del servicio público.

Recientemente, el Contralor Nacional, doctor Carlos Ossa Escobar, alertó a la Nación diciendo que las defraudaciones del año anterior tienen cuantía superior a la de las reformas tributarias aplicadas. Es obvio que la reforma política contribuirá a cerrar caminos a la corrupción, pero dentro de su concepción habrá que relacionar los instrumentos de trabajo para las autoridades encargadas primordialmente de neutralizar tan grave flagelo. La impunidad prevaleciente constituye la peor escuela de crimen contra el Estado porque ejemplariza a las gentes nuevas delante de la inacción estatal, se halagan con el atractivo de la facilidad para defraudar, y la impunidad consecuencial. Debe estudiarse prontamente la necesidad de estatuir la figura política de "delito contra el pueblo", referida a las fechorías contra los bienes públicos (los presupuestos públicos principalmente) y contra la red de organizaciones que se amparan en los llamados mecanismos de economía solidaria para captar los ahorros de las gentes más indefensas de la sociedad.

6. Es urgente expedir normativa acerca de la contratación pública, vista la viciada situación actual que ha prostituido sus características; tal es la aparente "urgencia" o la forma "pública" en adjudicaciones, que no se dan porque se burlan, así también la preparación de pliegos "reservados" de condiciones que son conocidos por ciertos privilegiados, factores que desvirtúan el espíritu de la Ley con sus normas de igualdad de concursantes, ofertas de costos y demás circunstancias que le son atañederas. El control o veeduría ciertos serán teóricos con el sistema actual. Es necesario que en vez de pliegos ficticiamente reservados se hagan convocatorias públicas en medios de amplia circulación, y se dé cuenta en igual forma de cada propuesta para que haya igualdad en los proponentes. De esa manera la adjudicación tendría por base la evidencia de la mejor propuesta, sin que se sorprenda con juego guardado a los interesados ni a la opinión. La llamada reserva de pliegos no se practica en la forma caprichosa que se conoce.

Enunciada la característica de la obra que se ha de emprender, cada componente se sentirá rodeado de garantías limpias y ninguno podrá ser pretermitido cuando su posición esté respaldada jurídica, económica y técnicamente. Desaparecerán las dádivas clandestinas y las secuelas irritantes de los procesos actuales en la contratación pública.