



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XX - Nº 195

Bogotá, D. C., viernes, 15 de abril de 2011

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 213 DE 2011 CÁMARA

por medio del cual se expide una Reforma Electoral y se modifican algunos artículos de la Constitución.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 109 de la Constitución quedará así.

“El Estado concurrirá a la financiación política y electoral de los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley.

Las campañas electorales que adelanten los candidatos avalados por partidos y movimientos con Personería Jurídica o por grupos significativos de ciudadanos, serán financiadas parcialmente con recursos estatales.

La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación.

También se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley.

Un porcentaje de esta financiación se entregará a partidos y movimientos con Personería Jurídica vigente, y a los grupos significativos de ciudadanos que avalen candidatos, previamente a la elección, o las consultas de acuerdo con las condiciones y garantías que determine la ley y con autorización del Consejo Nacional Electoral.

Las campañas para elegir Presidente de la República dispondrán de acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, para aquellos candidatos de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos cuya postulación cumpla los requisitos de seriedad que, para el efecto, determine la ley.

En las campañas electorales que se desarrollen en los distritos electorales de los que hablan los artículos 171 y 176 los candidatos podrán recibir aportes de particulares. En las campañas electorales que se desarrollen en las circunscripciones proporcionales de las que tratan los mismos artículos, dichos aportes podrán realizarse únicamente a través de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos.

En todo caso, el partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos será responsable de distribuir entre sus candidatos los aportes, sean públicos o privados, que se reciban con miras a la campaña electoral. Esta distribución se hará de acuerdo a las reglas establecidas en los estatutos de cada organización.

Para las elecciones que se celebren a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la violación de los toques máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo. La ley reglamentará los demás efectos por la violación de este precepto.

Los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.

Es prohibido a los Partidos y Movimientos Políticos y a grupos significativos de ciudadanos, recibir financiación para campañas electorales, de personas naturales o jurídicas extranjeras. Ningún tipo de financiación privada podrá tener fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.

Parágrafo. La financiación anual de los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica ascenderá como mínimo a dos punto siete (2.7) veces la aportada en el año 2003, manteniendo su valor en el tiempo.

La cuantía de la financiación de las campañas de los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica será por lo menos tres veces la aportada en el período 1999-2002 en pesos constantes de 2003. Ello incluye el costo del transporte del día de elecciones y el costo de las franquicias de correo hoy financiadas.

Las consultas de los partidos y movimientos que opten por este mecanismo recibirán financiación mediante el sistema de reposición por votos depositados, manteniendo para ello el valor en pesos constantes vigente en el momento de aprobación de este Acto Legislativo”.

Artículo 2º. El artículo 134 de la Constitución Política quedará así:

“Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en caso de muerte, incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo, declaración de nulidad de la elección, renuncia justificada, y aceptada por la respectiva Corporación, sanción disciplinaria consistente en destitución, pérdida de investidura, condena penal o medida de aseguramiento por delitos distintos a las relacionadas con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico, delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad o cuando el miembro de una Corporación pública decida presentarse por un partido distinto según lo planteado en el artículo 107 de la Constitución Política.

En tales casos, el titular será reemplazado por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción o votación obtenida, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral.

Como consecuencia de la regla general establecida en el presente artículo, no podrá ser reemplazado un miembro de una corporación pública de elección popular a partir del momento en que le sea proferida orden de captura, dentro de un proceso penal al cual se le vinculare formalmente, por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad. La sentencia condenatoria producirá como efecto la pérdida definitiva de la curul, para el partido al que pertenezca el miembro de la Corporación Pública.

No habrá faltas temporales, salvo cuando las mujeres, por razón de licencia de maternidad deban ausentarse del cargo. La renuncia de un miembro de corporación pública de elección popular, cuando se le haya iniciado vinculación formal por delitos cometidos en Colombia o en el exterior, relacionados con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad, generará la pérdida de su calidad de congresista, diputado, concejal o edil, y no producirá como efecto el ingreso de quien corresponda en la lista. Las faltas temporales no darán lugar a reemplazos.

Cuando ocurra alguna de las circunstancias que implique que no pueda ser reemplazado un miembro elegido a una Corporación Pública, para todos los

efectos de conformación de quórum, se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas.

Si por faltas absolutas, que no den lugar a reemplazo, los miembros de cuerpos colegiados elegidos por una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el Gobierno convocará a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falte más de dieciocho (18) meses para la terminación del período.

Parágrafo. En los Distritos uninominales, el reemplazo por muerte, incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo, renuncia justificada y aceptada por la respectiva Corporación, se hará con el siguiente candidato no elegido de la lista proporcional nacional o regional que haya sido inscrito por el mismo partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, según corresponda.

En caso de nulidad de la elección, sanción disciplinaria consistente en destitución, pérdida de investidura o condena penal por los delitos contemplados en el inciso primero de este artículo, el reemplazo lo realizará el candidato no elegido que haya obtenido la siguiente votación más alta en el respectivo distrito. En estos casos se realizará nuevamente el cálculo de la cifra repartidora para la circunscripción proporcional nacional o regional, según corresponda”.

Artículo 3º. El artículo 171 de la Constitución Política quedará así:

“El Senado de la República estará integrado por cien miembros, **40 curules serán distribuidas por la circunscripción proporcional nacional y 60 curules por distritos uninominales.**

La circunscripción proporcional nacional del Senado de la República será elegida de las listas cerradas y ordenadas presentadas por los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, de acuerdo al sistema de cifra repartidora contemplado en el artículo 263A. No habrá voto preferente.

Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas.

La Circunscripción Especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas se registrará por el sistema de cociente electoral.

Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro del Interior.

Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República. **Los votos por ellos depositados contarán únicamente para la circunscripción proporcional nacional.**

Parágrafo. Cada distrito uninominal del Senado tendrá una población no inferior ni supe-

rior en una décima parte al resultado de dividir la totalidad de habitantes del censo poblacional vigente por 60.

Parágrafo transitorio. El presente artículo se aplicará a partir de las elecciones al Senado de la República del año 2014”.

Artículo 4°. El artículo 176 de la Constitución Política quedará así:

“La Cámara de Representantes estará integrada por 182 miembros que se elegirán por distritos uninominales, circunscripciones proporcionales regionales, circunscripciones territoriales departamentales, circunscripciones especiales y una circunscripción internacional.

Habrá un mínimo de 109 distritos uninominales. Cada distrito uninominal de Cámara de Representantes tendrá una población no inferior ni superior en una décima parte del resultado de tomar la población nacional según el censo poblacional vigente, restando la población de aquellas entidades territoriales que constituyan circunscripciones territoriales departamentales, dividida por el número vigente de distritos uninominales.

Cada Departamento y el Distrito Capital que hagan parte del régimen de Distritos Uninominales tendrá un número de estos igual a su población dividido por la población de cada Distrito Uninomial.

Las circunscripciones proporcionales regionales distribuirán, como mínimo, 44 curules. Dichas curules se elegirán de listas cerradas y ordenadas presentadas por los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos para cada región, los cuales se asignarán de acuerdo con el sistema de cifra repartidora detallado en el artículo 263A. No habrá voto preferente. La cantidad de curules asignadas a cada región será determinada de manera proporcional de acuerdo a su población, según el censo poblacional vigente. Estas curules se distribuirán únicamente entre las regiones que cuenten con Distritos Uninominales.

Serán circunscripciones territoriales departamentales, eligiendo 2 representantes cada una, aquellos departamentos que no cuenten con población suficiente para constituir, como mínimo, dos distritos uninominales.

A través de la circunscripción especial, para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas, se podrán elegir hasta cuatro representantes.

Para los colombianos residentes en el exterior existirá una circunscripción internacional mediante la cual se elegirá un Representante a la Cámara. En ella solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.

Parágrafo. La organización electoral velará por la conservación de la relación porcentual entre curules por distritos uninominales y curules de la circunscripción proporcional regional establecida en el presente artículo. Para ello, cuando una circunscripción territorial departamental

haga tránsito al régimen de distritos electorales, asignará las curules de las antiguas circunscripciones territoriales departamentales al régimen de Distritos Electorales.

Parágrafo transitorio 1°. Mientras no se creen las regiones como entidades territoriales, como lo autorizan los artículos 288 y 307 de la Constitución, las circunscripciones regionales proporcionales de las que habla este artículo coincidirán con las regiones biogeográficas del país.

Parágrafo transitorio 2°. El presente artículo se aplicará a partir de las elecciones a la Cámara de Representantes del año 2014”.

Artículo 5°. El artículo 261 de la Constitución Política quedará así:

“En las circunscripciones proporcionales del Senado de la República y la Cámara de Representantes, las faltas absolutas serán suplidas por los candidatos que según el orden de inscripción, o de votación, en forma sucesiva y descendente, correspondan a la misma lista electoral.

En el caso de los distritos uninominales de los que tratan los artículos 171 y 176, se aplicará lo dispuesto en el parágrafo del artículo 134”.

Artículo 6°. El artículo 263 de la Constitución Política quedará así:

“Para todos los procesos de elección popular, los Partidos y Movimientos Políticos y grupos significativos de ciudadanos presentarán listas y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva elección.

Para garantizar la equitativa representación de los Partidos y Movimientos Políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las Corporaciones Públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora, establecido en el artículo 263A.

Las curules de la Circunscripción proporcional de Senado de la República se distribuirán entre las listas que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al tres por ciento (3%) de los sufragados.

Las curules de las circunscripciones proporcionales regionales de la Cámara de Representantes se distribuirán entre las listas que superen el cincuenta por ciento (50%) del cociente electoral, que se calculará teniendo en cuenta el total de votos en la región, dividido por la suma de los distritos electorales uninominales perteneciente a la misma.

Las curules de las demás corporaciones públicas se distribuirán entre las listas que superen el 50% del cociente electoral, conforme lo establezcan la Constitución y la ley.

Cuando ninguna de las listas de aspirantes supere el umbral, las curules se distribuirán de acuerdo con el sistema de cifra repartidora.

La ley reglamentará los demás efectos de esta materia.

Las listas para Corporaciones en las circunscripciones en la que se eligen hasta dos (2) miembros para la correspondiente Corporación, podrán estar

integradas hasta por tres (3) candidatos. En las circunscripciones y **distritos uninominales en los que se elige un miembro, la curul se adjudicará a la lista o candidato que obtenga la mayor cantidad de votos.** En las circunscripciones en las que se eligen dos miembros se aplicará el sistema de cuociente electoral entre las listas que superen en votos el 30% de dicho cuociente”.

Artículo 7º. El artículo 263A de la Constitución Política quedará así:

“La adjudicación de curules **de las circunscripciones proporcionales de Senado y Cámara de Representantes y de las demás corporaciones públicas** se hará por el sistema de cifra repartidora. Esta resulta de dividir sucesivamente por uno, dos, tres o más el número de votos obtenidos por cada lista, ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer.

El resultado menor se llamará cifra repartidora. Cada lista obtendrá tantas curules como veces esté contenida la cifra repartidora en el total de sus votos.

Para calcular la cifra repartidora en las circunscripciones proporcionales de Senado de la República y Cámara de Representantes de los que tratan los artículos 171 y 176, se tomará la sumatoria de aquellos votos que hayan sido depositados a favor de candidatos pertenecientes a cada partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos en cada distrito uninominal menos los obtenidos por los elegidos en ellos”.

Artículo 8º. Créese un nuevo artículo en la Constitución Política con la siguiente redacción:

“Artículo 266A. **La ley determinará las reglas, la composición y la frecuencia con la cual por medio de una comisión se definirán los límites de los distritos uninominales del Senado de la República y la Cámara de Representantes.**

Asimismo, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial conformará las regiones por las cuales se construirán las listas de circunscripción proporcional regional que presentarán los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos de acuerdo a lo establecido en el artículo 176.

En la determinación de las fronteras de los distritos electorales de Cámara de Representantes y Senado de la República, se deberá propender por la integridad de las unidades municipales, submunicipales, locales o comunales, zonales y barriales con continuidad territorial al interior de los Departamentos, el Distrito Capital y las regiones cuando aplique, manteniendo la definición histórica y cultural de las provincias.

Parágrafo 1º. En el caso del Senado de la República, los distritos electorales podrán constituirse entre dos o más departamentos, siempre que no excedan el tamaño de población del que trata el artículo 171. En el caso de la Cámara de Representantes los distritos electorales no podrán trascender las fronteras departamentales ni regionales.

Parágrafo transitorio 1º. La ley reglamentará la materia en un plazo no mayor a seis meses después de aprobado el presente Acto Legislativo.

Parágrafo transitorio 2º. Adóptense, para todos los efectos constitucionales y legales, los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado **en el año 2005”.**

Artículo 9º. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Firmas Honorables Congressistas.

The image shows a series of handwritten signatures on a document. The signatures are written in black ink on a white background. Some names are partially legible, such as 'Lorenzo', 'Gómez', 'Juan Valdez', and 'Dona'. The signatures are arranged in several rows, with some overlapping.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A. Antecedentes:

Las elecciones legislativas del 2010

B. La relación Principal-Agente y los distritos uninominales.

Los mecanismos de Participación como forma de disminuir la Pérdida de Agencia.

La dilución de la relación principal agente en sistemas presidenciales y su desaparición en sistemas particularistas y clientelistas.

Las ventajas de un sistema basado en Distritos Uninominales en Colombia.

C. Las objeciones a los sistemas mayoritarios y la experiencia latinoamericana.

Iberoamérica

D. Los Sistemas Electorales Mixtos

Un ajuste necesario: La Cámara de Representantes para el caso de los Antiguos Territorios Nacionales y los departamentos con un censo poblacional menor a dos DUN.

E. La propuesta

Cámara de Representantes

Senado de la República

Ventajas de la Propuesta, frente a las ventajas y defectos de un sistema electoral exclusivamente constituido por Distritos Uninominales.

F. Puntos de debate y consideraciones adicionales

Nuevos partidos o movimientos de ciudadanos, y la creación de partidos sin impacto nacional.

Vacancias, suplencias y modificación de resultados.

La modificación de los DUN

La necesidad de fortalecer los mecanismos de participación colectivos y deliberativos.

La necesidad de adecuar los sistemas de información territorial y su oportunidad para fortalecer la transparencia ante la ciudadanía.

La financiación de las campañas

G. Referencias

Los suscritos Senadores de la República y Representantes a la Cámara, presentamos a consideración del honorable Congreso de la República, el Proyecto de Acto Legislativo, reformando por medio del cual se reforman los artículos 109, 134, 171, 176, 261, 263, 263A, 54 transitorio y se adiciona un nuevo artículo a la Constitución Política para introducir un sistema mixto de representación en la Cámara de Representantes y el Senado de la República, cuyas motivaciones son las siguientes:

I. Antecedentes

Los sistemas electorales determinan de manera contundente el comportamiento tanto de los elegidos como de los electores. Muchas de las costumbres electorales por las cuales el Congreso y los partidos han sido criticados por la opinión y la ciudadanía son consecuencias lógicas del sistema electoral colombiano y por medio de la reforma a este se han intentado corregirlos. En este aspecto la Constitución vigente contiene un sistema híbrido de listas cerradas y voto preferente e intentó respetar el surgimiento de nuevos partidos, y la expresión de minorías políticas, por ejemplo, con la circunscripción electoral nacional para el Senado.

La última década, ha visto varios cambios sustantivos, dentro de los que se registran de manera significativa la introducción de la cifra repartidora, dirigida a hacer más proporcional a los votos que una lista recibe en la asignación de curules, en lugar de castigar votaciones abundantes y privilegiar votaciones pequeñas que el sistema de cocientes y residuos propiciaba. Además, por las diferentes alternativas que se tenían para obtener las personerías jurídicas de los partidos, y el bajo umbral para lograrla, propiciaba el surgimiento de movimientos o partidos con poca significación nacional. En buena medida los cambios introducidos en la Reforma Política de 2003, donde se introdujo la cifra repartidora, tuvieron la intención de fortalecer y consolidar los partidos y movimientos políticos.

Por otro lado, la Reforma Política de 2009, pendiente de reglamentación, tuvo como objetivo principal contrarrestar y castigar a los partidos que permitieran que formaran parte de sus bancadas congresistas asociados a actividades delictivas, principalmente aquellos vinculados con actividades paramilitares. Igualmente se introdujeron cambios para hacer más exigente el reconocimiento y conservación de la personería jurídica de los partidos, que tuvo efectivamente la consecuencia de reducirlos en las elecciones del 14 de marzo del 2010 a nueve, cifra que podría ser afectada con la entrada en vigencia de un umbral del 3% para las elecciones del 2014.

Un elemento común de estas reformas es la perspectiva desde la gobernabilidad y el fortalecimiento de los partidos y mucho menos desde la perspectiva

de los ciudadanos y sus organizaciones, la sociedad civil, y de cómo propiciar la racionalidad colectiva en ellos¹.

Las elecciones legislativas del 2010

Indistintamente de quien salió elegido, las elecciones legislativas del 2010 sufrieron de incontables problemas. Dada la complejidad del tarjetón y de las múltiples elecciones que se realizaban el mismo día, la confusión del electorado fue mayor. A la gente se le dificultaba saber por quién efectivamente estaba votando, debía escoger de un tarjetón impersonal, donde se debía conocer el número de identificación de la persona, y a qué partido pertenecía, y además se debía escoger si se votaba por las circunscripciones especiales. El número de votos anulados, y el largo e incierto proceso de emisión de las credenciales, restaron considerablemente legitimidad a las elecciones, en un país donde las instituciones representativas cuentan ya con niveles muy bajos de legitimidad². En ese sentido el proceso electoral requiere de una reingeniería completa que signifique una simplificación considerable, especialmente desde el punto de vista del elector.

II. La relación Principal-Agente y los Distritos uninominales

Como se mencionó, ha brillado por su ausencia en los debates el papel del elector, de los ciudadanos, en su expresión en el Congreso y cómo los partidos incorporan la expresión colectiva de ellos. Frecuentemente se asume que la simple participación por medio del acto de votar es suficiente, así la Constitución del 1991 haya introducido una amplia gama de mecanismos de participación para hacer efectiva la premisa constitucional de la soberanía del pueblo. La discusión de la representación efectiva entre elegidos y electores no se ha discutido. Así por ejemplo no se ha discutido cómo se estructura la rendición de cuentas de un representante a la Cámara ante sus electores. Esta relación entre el principal, léase el conjunto de electores de este y su agente, léase el representante, se encuentra ausente de la concepción misma de la representación, un elemento cultural prevaliente en los países con herencia Iberoamericana.

¹ Generar racionalidad colectiva es de especial importancia en Colombia. En la comparación internacional realizada por medio de la Encuesta Mundial de Valores, aparece como uno de los países más bajos en racionalidad legal secular, la cual adicionalmente cayó entre 1997 y el 2005.

² La mayoría de los datos se han extraído de las dos mediciones del Capital Social de Colombia (Sudarsky, 2001, 2007), la primera realizada desde Planeación Nacional y la segunda desde la Fundación Restrepo Barco. En estas investigaciones aparecieron tres factores principales: Capital Social, Confianza o sea Confianza y Control Indirecto del Estado, y Fenoval (Fe en Fuentes de Información No Validada). Este último factor mide que tanto las personas tienen confianza en ciertas fuentes de información sin tener cómo validar socialmente su veracidad. Los resultados de la investigación muestran cómo el primer factor aumento un 106%, el segundo cayó un 99% y Fenoval aumentó un 133%. Estos dos últimos resultados son altamente preocupantes. En cuanto al legislativo el Congreso y los partidos contaban en 1997 con los niveles más bajos de Confianza de la ciudadanía de todas las instituciones medidas, con una pérdida adicional del 15% para el 2005 (2007,170).

Lo débil de esta relación se ha hecho evidente por encuestas realizadas en febrero del 2010 así como por los resultados que se encontraron en la medición del capital social de Colombia (Sudarsky, 2007) particularmente en el Eslabonamiento Legislativo³. En la primera de ellas (Corpovisionarios, febrero, 2010) se encontró que para el Senado efectivamente solo 6% de los votantes recordaban la persona por la cual habían votado mientras que dicho porcentaje sólo llega a un 2.2% de los Representantes a la Cámara⁴. En cuanto a la evolución del eslabonamiento legislativo, entre 1997 y 2005 se encontró que, el índice agregado que mide la relación votante-representante, tuvo una caída de 41% para la Cámara y un 34% para el Senado.

Igualmente, en las mediciones del Capital Social se encontró que la circunscripción electoral departamental tiene problemas, debido a que los representantes como los diputados tienen el menor nivel de eslabonamiento legislativo y presentaron los más altos índices de caída entre los dos periodos medidos, especialmente respecto a que los ciudadanos identifiquen al representante/diputado⁵.

³ El Eslabonamiento Legislativo refleja el grado por el cual los ciudadanos tienen que los represente en cada uno de los espacios electorales disponibles. Para cada uno de los cuerpos legislativos, desde Senado hasta las Juntas Administradores Locales (Jal), se pregunta cuando esta existe: ¿votó?, ¿sabe quién hubiera sido su representante?, ¿si este salió elegido y cuál de todos considera es el que mejor lo representa?

⁴ Para el Senado, 30% de los encuestados habían votado y de ellos el 20% recordaban por quién lo había hecho, lo cual arroja un 6% del total. Para la Cámara solo el 20% reportó haber votado, de los cuales solo el 19% recordaba por quién.

⁵ “El departamento es el ámbito de expresión de la sociedad civil, lo político y el Estado con menor densidad de Capital Social. Inclusive el departamento a nivel de gobierno es alto en Fenoval, es decir que la confianza en la información que se recibe sobre él es poco verificable. En lo político es la elección ejecutiva donde menor es la votación. En lo legislativo se escapa debajo del municipio y encima del Senado, pero la elección a Cámara de Representantes, donde la votación es la más baja, esta se realiza sobre la circunscripción electoral departamental. Si bien estos elementos pudieran considerarse ambiguos, es en el cálculo de los eslabonamientos legislativo y ejecutivo donde el vacío es más evidente. El eslabonamiento ejecutivo en el departamento es de lejos el menor. En el legislativo la Asamblea está por encima del Senado y de últimas esta la Cámara que, como se ha dicho, se basa en la circunscripción electoral departamental. Si bien para la Asamblea se vota más que para el Senado y la Cámara (la votación para las JAL está subestimada por no realizarse sino en una minoría de municipios), el problema es lo distantes que, una vez elegidos, los electores consideran a los legisladores de los dos cuerpos de esta circunscripción. Para estos dos cuerpos los representantes fueron los menos escogidos como más cercanos y de ahí su pobre eslabonamiento. Son los cuerpos legislativos que funcionan más sueltos de sus electores con muy baja Acontabilidad. En el ámbito estatal territorial departamental, el gobierno departamental es rico en Fenoval, es decir, que la información con la cual se informan los ciudadanos sobre la gestión en él no puede ser válida. La posibilidad objetiva de validar tal información es nula. Sánchez y Núñez, (1999) registró que la información sobre las finanzas regionales que requería para sus estudios solo se encontraba disponible con atrasos de más de cuatro años” Sudarsky, 2002(pp310-311, Passim). La oportunidad de la información fiscal sobre el departamento ha mejorado substancialmente en los años recientes.

La relación Principal-Agente corresponde a una concepción específica de representación donde en su forma más extrema los representantes otorgan un mandato al representante para que actúe por ellos. En esta concepción el representante tiene que rendir cuentas ante estos, explicar su comportamiento legislativo y portar los intereses y visiones que sus representados tienen sobre cómo debe avanzar la sociedad. Ahora bien esa posición extrema y mecánica de mandato no es la que se sostiene en esta propuesta ya que se considera adicionalmente la importancia de la función didáctica del representante con un electorado específico, de ilustrar y explicar a estos el funcionamiento del Estado, y junto con modificaciones que se hagan sobre los esquemas presupuestales, ilustrar las diferentes fuentes y usos de recursos nacionales, departamentales, municipales o aún locales (comunales), en los diferentes momentos de su legislatura, para que los ciudadanos de un territorio puedan saber quién es responsable tanto de los éxitos como de los fracasos de las diferentes gestiones y los pueda llamar a cuentas.

Frente a la concepción de principal agente existe una concepción “Microcósmica” de la representación donde lo más importante es que el legislativo quede conformado de manera proporcional por cada uno de los componentes de la sociedad, esto es que el cuerpo legislativo sea una miniatura de la sociedad.

Las dos concepciones citadas de la representación tienen consecuencias en el sistema electoral. Así las democracias anglosajonas, que desde su origen recogieron el principio contractual feudal han preferido la noción de Principal-Agente, la cual se refleja ya sea en sistemas parlamentarios como el inglés, que es un sistema basado en distritos uninominales (DUN), donde el representante que saca más votos en un territorio (mayoritario) se lleva la curul, o en sistemas presidenciales como el de Estados Unidos donde la elección se hace también con este sentido mayoritario. El electorado identifica quién es el representante del territorio para así mismo pedirle cuentas de una forma más contundente y efectiva. La ciudadanía tiene de esta forma más mecanismos para ejercer el Control Social y Político: cuando el representante se postula para su reelección, los votantes tienen mayor argumentos para apoyarlo o no. Este es tan solo uno de los mecanismos de llamar a cuentas al representante.

Utilizando el modelo Principal-Agente Strom et. al. (2003) estudia los diferentes pasos entre el votante y la emisión de políticas y prácticas públicas y como en cada uno de ellos se presenta una **pérdida de agencia** en cada uno de los pasos, clasificándolos en aquellos **ex ante** y **ex post** a la elección misma del representante. Si bien ellos consideran que el más débil de tales eslabonamientos es el de votantes y miembros del parlamento, esta debilidad se acrecienta en primer término por los efectos de diferentes sistemas electorales parlamentarios. El contraste obvio es por un lado el de sistemas mayoritarios con distri-

tos uninominales como el de Westminster (First Past the Post, FPTP), donde se tiene claro quién es el representante y a quien representa (todos los habitantes del territorio: la *constituency*) y, en el otro extremo, aquellos de Representación Proporcional (RP).

El mismo autor identifica cómo una de las mayores fuentes de pérdida de agencia en el eslabonamiento entre ciudadanos y elegidos, es la dificultad de coordinación entre los electores para expresar sus preferencias y, por otro lado, la dificultad de los elegidos de saber qué quieren estos. Los representantes pueden simplemente no desear cumplirles a los principales o simplemente no poder hacerlo; se pueden encontrar en una situación imposible: “sistemáticamente las encuestas indican que todos desean más servicios y menos impuestos”. Los ciudadanos no ven en esto las realidades que los recursos limitados imponen, lo que de facto es un **ejercicio de suma cero** entre los recursos asignados a un objetivo del gasto y otro.

Los mecanismos de participación como forma de disminuir la Pérdida de Agencia

Es en el anterior sentido que los mecanismos de participación entran a jugar un papel, principalmente la Planeación Participativa, que en el caso colombiano se debería realizar por mandato constitucional cada cuatro años en todas las unidades territoriales y en algunas ciudades a nivel local, y los Presupuestos Participativos anuales incluidos los de las unidades submunicipales, que igualmente han sido adoptados en algunas ciudades⁶. Mirando en el tiempo se puede observar como estos se convierten inicialmente, inmediatamente después de una elección, en un mecanismo que en la confluencia entre los mecanismos de participación y la fortaleza de la sociedad civil permiten organizar la ciudadanía y definir colectivamente lo que ella quiere. Luego de este proceso estos se convierten en mecanismos **ex ante** para las siguientes elecciones, para ver cómo las propuestas de los candidatos corresponden a lo que la gente quiere: el candidato también sabe lo que su electorado prefiere. Con la aplicación repetida de estos procedimientos ellos se convierten en un mecanismo **ex post** para **entrar a llamar a cuentas** a los representantes. Por supuesto todos estos efectos se ven afectados por el tamaño del territorio dentro del cual se realizan. Un territorio demasiado grande hace que la mayoría de los ciudadanos no logren relacionar su comprensión de los problemas con lo que sucede en tal territorio.

La dilución de la relación Principal-Agente en sistemas presidenciales y su desaparición en sistemas particularistas y clientelistas.

En los sistemas parlamentarios basados en DUN la cadena de responsabilidad entre electores y elegidos es considerablemente más clara que en sistemas presidencialistas.

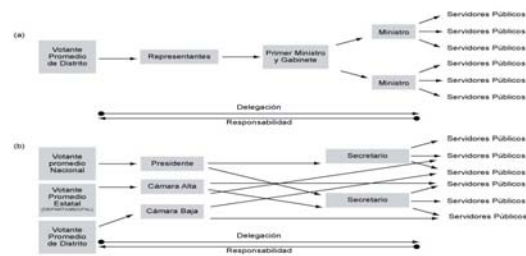


Figura 1: Delegación y Acontabilidad bajo Gobiernos Parlamentarios y Presidenciales: (a) cadena simple de delegación en los sistemas parlamentarios; (b) cadena múltiple de delegación de sistema presidencialista tipo Estados Unidos. (Strom et.al, 2003).

La cadena de delegación y rendición de cuentas claramente se extiende a los representantes del distrito electoral, de estos al primer ministro y su gabinete ministerial y de estos ministros individualmente a los servidores públicos de cada Ministerio. En el sistema presidencial esta relación se vuelve más difícil, aun con DUN, por ejemplo en un sistema como el de Estados Unidos. El votante del distrito electoral tiene simultáneamente fuera de los miembros de la cámara baja, los de la cámara alta (por cada estado en USA) y la votación nacional en cabeza del presidente elegido. Este tiene sus ministros (no elegidos) y cada uno de los miembros de las distintas cámaras y el Presidente tiene influencia sobre los diferentes servidores públicos. Pero en un sistema presidencialista como el colombiano, sin distritos uninominales, el problema se agrava aún más puesto que la representación en la cámara baja no se hace a nombre de los votantes de un DUN sino de los votantes que el elegido tiene dispersos en su departamento.

Es en ese sentido que se puede hablar de una relación clientelista, pues la representación no es colectiva y pública, sino privada y personal, alimentada por la distribución privada de bienes públicos. Si bien en las relaciones más atávicas y tradicionales las relaciones patrón-cliente eran el sitio de intercambio de lealtad personal y distribución de favores y acceso, desde los años sesentas con el desarrollo y el crecimiento económico (Scott, 1970)⁷ estas se han

⁷ Estas relaciones se transforman bajo el impacto del desarrollo económico, según lo describe Scott (1970). El desarrollo económico al crear una movilidad social, permite escapar a los ciudadanos de la necesidad de patrones o maquinarias políticas para llevarnos a la que sería la encrucijada actual. Las etapas que Scott establece coexisten en un momento histórico en la medida que se presenta un mayor atraso hacia la periferia. En la primera de estas etapas los vínculos políticos se determinan por modelos tradicionales de deferencia hacia las autoridades establecidas. Las inducciones particularistas materiales juegan un papel menor excepto entre un número limitado de poseedores locales de poder. En la segunda etapa los patrones de deferencia se debilitan considerablemente en un periodo de rápido cambio socioeconómico. Las relaciones de deferencia se pueden sostener sólo con base en una mayor reciprocidad. La competencia entre líderes por conseguir apoyo, unida a estrechas lealtades parroquiales, estimula el uso generalizado de inducciones concretas y a corto plazo para asegurar la cooperación. A un mayor número de presiones electorales competitivas, más amplia será la distribución de inducciones. La influencia se concentra sobre todo en la

⁶ Por ejemplo en Bogotá regulado con el Acuerdo 13 del 2000 y los presupuestos participativos locales en Medellín: 2004-2007.

venido diluyendo como unidad de solidaridad básica en la sociedad, sin que hayan sido reemplazadas por formas alternas de articular centro-periferia⁸.

Las ventajas de un sistema basado en Distritos Uninominales en Colombia

Las ventajas que en el caso concreto colombiano tendría el sistema de distritos uninominales son, entre otras, las siguientes:

Para el ciudadano: Saber quién es su representante individual y colectivamente y a quién llamar a cuentas, precisamente estructurando con claridad la relación principal-agente. Si además se estructuran los procesos de participación, especialmente la planeación y los participativos, con ejercicios de suma cero, donde los ciudadanos, el colectivo territorial de todos los electores, tengan también ellos que enfrentarse a los dilemas de inversión en el desarrollo y así generen la tan ansiada racionalidad colectiva, para así saber sobre qué llamar a cuentas a su representante⁹.

implementación de leyes y de programas más que en su legislación. En la tercera etapa, que obviamente se ha de expresar en las áreas más urbanas y modernas de la sociedad, se encuentra que han surgido nuevas lealtades a través del crecimiento económico que recalcan cada vez más vínculos horizontales –funcionales– alrededor de clases u ocupaciones. La naturaleza de las inducciones para el apoyo político parece enfatizar preocupaciones sobre las políticas a aplicar o alrededor de ideologías. Las influencias en la etapa legislativa, más apropiadas a la naturaleza de las nuevas lealtades políticas, se tornan preponderantes. Sin embargo, esta última etapa pareciera no ser del todo clara, pues precisamente plantea una política de partidos políticos basados en clases, la cual, no es la única respuesta a la pregunta de: En lugar de Clientelismo ¿Qué?

⁸ La alternativa al clientelismo como forma de articulación de la ciudadanía y sociedad civil con el Estado y la política depende de que otras instituciones que vinculan centro periferia se fortalezcan. Como puede verse en la siguiente tabla (Sudarsky, 2007, 155) tanto la confianza como la membresía en estas organizaciones ha venido cayendo. El caso de los partidos, presenta la mayor pérdida de membresía a menos de la mitad de lo que tenía en 1997, para llegar de un 15% a 6,7%, con pérdidas muy fuertes en miembros activos pero aún más fuertes en pasivos. En cuanto a la confianza, presentan el menor nivel de estas organizaciones con un 48% de la población que no confía en nada en los partidos, con pérdida fuerte en aquellos que confiaban mucho o algo.

⁹ De los resultados de las mediciones del Capital Social emerge una teoría de transformación hacia la sociedad cívica moderna (Putman, 1993), caracterizada por individualismo positivo y capital social, con altas y sostenidas tasas de crecimiento económico. Esta teoría es el trasfondo de este proyecto e implica que la ciudadanía sufra 1) un **proceso de sinceramiento** con las realidades con las cuales operan sus ciudades, es decir, la caída de Fenoval, la pérdida de fe en fuentes de información y con ello la caída de la careta del mito del ciudadano responsable de lo público, para poder asumir así el cambio de las ciudades. La caída de Fenoval puede o no ser aprovechada por una administración para moverse en la dirección de la SCM. Si este movimiento se da, 2) es necesario **construir ámbitos intermedios entre la gran ciudad y los barrios** por medio de aglomeración de estos en Comunas y/o Localidades. Estos ámbitos deben construirse social y políticamente para poder delegarles una creciente cantidad de responsabilidades y eventualmente se deben constituir en los **Bloques Básicos de la Democracia**. Un paso fundamental en esta construcción es 3) el **generar formalmente procesos participativos**

TABLA N° 1
Membresía y confianza de organizaciones que hacen la mediación 1997-2005, Sudarsky, 2007, 155

Organización	Membresía			Confianza				Promedio org. hacen mediación		
	Activos	No activos	Total membresía	Nada (0)	Poco (3,3)	Algo (6,6)	Mucho (10)		Promedio de Confianza	
Iglesia	1997	40,1%	26,4%	66,50%	6,0%	13,2%	27,4%	53,5%	7,59	12,9
	2005	25,5%	25,5%	51,0%	8,0%	14,3%	26,0%	52,0%	7,39	11,1
Gremios	1997	3,5%	3,2%	6,7%	26,1%	36,0%	30,1%	7,9%	3,96	4,5
	2005	2,8%	1,9%	4,7%	36,0%	35,8%	23,4%	4,5%	3,17	3,6
Sindicatos	1997	3,2%	3,0%	6,2%	29,1%	33,8%	27,8%	9,3%	3,88	4,3
	2005	1,7%	1,9%	3,6%	40,0%	33,4%	21,9%	4,8%	3,02	3,3
Partidos	1997	6,5%	8,4%	14,9%	42,5%	35,0%	18,8%	3,8%	2,77	3,8
	2005	3,3%	3,4%	6,70%	48,0%	35,3%	15,0%	2,2%	2,37	2,9

Se eliminaría así una fuente importante de disolución de la representación: el voto preferente en circunscripciones muy amplias. Los distritos uninominales y los procesos de selección de candidatos por partido son una forma de reemplazar la libertad de los candidatos frente a listas cerradas y ordenadas.

Igualmente se simplificaría el tarjetón ya que este estaría compuesto para cada distrito uninominal de un candidato por cada uno de los partidos (o movimiento significativo de ciudadanos). El tarjetón para esta circunscripción permitiría la identificación con foto de cada candidato, junto con la identificación del partido que le da su aval.

Para los partidos: Existirían simultáneamente ventajas intrapartidistas e interpartidistas. El hecho de que cada partido deba escoger un solo candidato para recibir su aval, forzaría a los partidos a fortalecer sus organizaciones territoriales. Si el proceso de selección se hace de forma amplia, preferiblemente entre los miembros del partido, y de forma compe-

locales que van desde la planeación participativa plurianual y en una segunda etapa, procesos de presupuesto participativo. Estos elementos incluyen porcentajes significativos de asignación del gasto de libre disposición. Alrededor de los anteriores procesos entonces es posible 4) **movilizar la sociedad civil organizada**, la cual mantendrá su vigencia y con ello su impacto en acrecentar el Ksocial sí y solo sí 5) el Estado (nacional, departamental, municipal) hace una **oferta articulada de participación** que estimule la participación cívica. Los procesos de planeación y presupuestación participativa deben ser ejercicios de asignación con recursos limitados, **ejercicios de suma cero**, para no convertirse en ejercicios de alimentar el clientelismo, en asignaciones personales, y efectivamente, 6) construir **la racionalidad colectiva** de estos ámbitos, es decir, reconocer como diferentes objetivos tienen diferentes prioridades definidas en ejercicios colectivos que lleven al compromiso interno con las decisiones. Por otro lado, en un orden que es especialmente difícil en Iberoamérica, por su tradición de sistemas de representación sin permitir identificar los representantes, y para aumentar el Esclabonamiento Legislativo y la **Acontabilidad** 7) estas unidades deben eventualmente constituirse en **distritos electorales unipersonales** que les permita a los electores hacerles seguimientos a estos. Como esta alternativa es difícil de ser aceptada por la rama legislativa, entonces se pueden ir construyendo y haciendo públicos mapas políticos que acoplen qué tan importante es una localidad, por ejemplo, para un concejal municipal, qué tan importante es un concejal para la localidad, todo esto con base en la votación efectiva que se da.

titivamente democrática, estos procedimientos de selección le darían legitimidad a los partidos. Ellos además deberían escoger de manera cuidadosa a estos candidatos, asegurándose que cuenten con respaldo popular. Los partidos estarían contruidos con estos bloques básicos de la democracia, donde se pueda hacer seguimiento a los elegidos. Adicionalmente, el candidato deberá compartir la ideología y la orientación programática de los partidos, y los ciudadanos podrán responder electoralmente a que tales programas correspondan a sus intereses. Es importante resaltar que bien se podría hacer que la forma de organización interna del partido fuera obligatoria y homogénea. Sin embargo, en las propuestas que se presentan, se ha preferido que los mecanismos, seguramente facilitados por el Estado, sean una parte importante de la oferta democrática de estos, contribuyendo a la competencia interpartidista.

Respecto a los candidatos, la principal ventaja es la reducción drástica de los costos de campaña. Cuando las campañas generalmente por voto preferente se hacen por un territorio tan grande, por ejemplo, Antioquia, el **esfuerzo** de cada candidato implica que deben incurrir en gastos en todo el departamento. Aunque muy a menudo el caudal electoral de un elegido está concentrado en un territorio, termina haciendo proselitismo en todas las regiones, con un desgaste de **esfuerzos**. El hecho mismo de que pueda ser identificado le permite posicionarse a él como candidato y no como sucede hoy en día: tratar de posicionar un partido y su número. Esto resulta muy difícil y costoso de asociar con su gestión, sus calidades y se presta a que, aún si los electores efectivamente quieren votar por él, pueden no saber cómo hacerlo. Por otro lado, aun si ha hecho una extraordinaria labor en sus funciones como representante, no sabe a quién rendirle cuentas. Para aquellos representantes que hoy en día hacen un esfuerzo sistemático por rendir cuentas, el problema está en que no saben quién es su audiencia, el problema complejo de no saber qué quieren sus representados y cómo ser efectivo en su representación.

En cuanto a la **sociedad** los beneficios son diversos. Uno de los más importantes es que los distritos uninominales están compuestos por unidades semejantes de población. Como se ilustra en la siguiente grafica, existe evidencia importante de que los estratos bajos votan mucho menos que los estratos altos¹⁰.

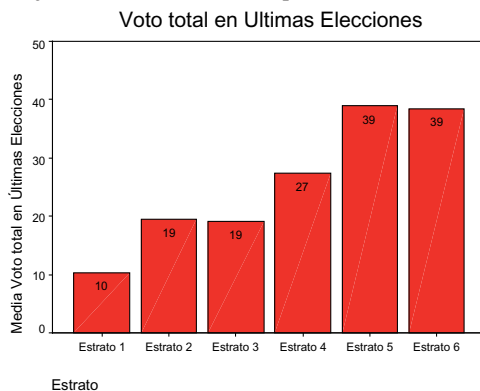


Figura 2: Votación por Estrato en Bogotá, Sudarsky, el Capital Social de Bogotá: 2002.

¹⁰ El Capital Social de Bogotá, 1998. La variable le asigna 10 a cada elección cuando ha votado y se suman.

Como se puede observar en la anterior gráfica, la diferencia entre los estratos en ejercitar la votación es dramática. Mientras los estratos altos votan de manera importante, los estratos dos y tres votan la mitad de las veces. El estrato uno vota la mitad de estos y el 25% de los estratos altos. Este problema precisamente está relacionado con lo instrumental que los diferentes estratos ven que tiene sentido participar en las elecciones, condicionado por las circunscripciones electorales difusas y el bajo eslabonamiento legislativo que producen. Con los DUN una localidad como la de Ciudad Bolívar en Bogotá tendría ella misma dos o tres Representantes a la Cámara, que representarían los intereses de sus habitantes, y no como hoy, que por su baja votación y lo disperso del sistema de representación, tienen poco incentivo para participar electoralmente. Adicionalmente, el sistema político correspondería más exactamente con la estructura laboral del país, permitiendo que las políticas que se emitan correspondan más adecuadamente a la composición de la población.

La conformación de los DUN tendría además una importante consecuencia en la descentralización¹¹. Parte importante de la lentitud de este proceso es la poca confianza que la delegación a los departamentos se tiene, precisamente porque no se siente que el sistema político vigente en ellos permite el control social ni la información que de ellos se tiene permite delegarles nuevas responsabilidades. Las crisis fiscales de muchos de esas unidades territoriales y de diferentes municipios acentúan esta desconfianza sin que los ciudadanos puedan hacer mucho por ello, ni tengan cómo disminuir la corrupción prevalente.

Finalmente la confluencia de los DUN y los procesos participativos encaminados al Control Social permitirían que los dilemas del desarrollo se compartan entre los ciudadanos organizados y el Estado. La falta de una transparencia estructurada, así como los procesos actuales de decisión lleva a la misma decisión, generan desconfianza y falta de legitimidad al sistema.

III. Las objeciones a los sistemas mayoritarios y la experiencia latinoamericana

Los sistemas electorales mayoritarios definitivamente permiten el llamado a cuentas y el control social. Sin embargo se les atribuye varias objeciones, tales como dificultar la representación de las minorías y la conformación, dado el tiempo suficiente, de sistemas bipartidistas. Esta objeción a menudo formulada de forma mecánica, se conoce como el axioma de Duverger. A decir verdad este axioma se ha demostrado no ser válido, o por lo menos incompleto. Así en Inglaterra, al comienzo del siglo XX, cuando se expandió la franquicia electoral, se observó una transición y recomposición de los sistemas partidistas muy compleja, que duró cerca de cincuenta años, donde la recomposición de los partidos implicó reflejar de manera más adecuada la composición de la sociedad, cambiando el liberalismo por el laborismo. Por otro lado, se tienen ejemplos como el

¹¹ Como Mayorga lo demuestra para el caso Boliviano el proceso de cambio a un sistema mixto estuvo estrechamente ligado con el proceso de descentralización como medio de imbuir a los partidos de la Acontabilidad local (Shugart y Waternberg, 2003,581).

de Grecia donde inmediatamente después de la dictadura se trató de conformar por diseño un sistema bipartidista, basándose en la representación proporcional, precisamente el argumento que se esgrime en contra de los sistemas uninominales. Ahora bien, si bien los sistemas bipartidistas tienen la ventaja de la mayor gobernabilidad, es necesario dejar el suficiente espacio para el surgimiento y existencia de nuevos partidos políticos y llegar a disfrutar de la gobernabilidad de los sistemas bipartidistas a través de fases, tales como la que se intenta hacer ahora en Italia, mediante la conformación de coaliciones mayoritarias que se puedan convertir en sistemas bipartidistas en el tiempo.

Iberoamérica

El análisis de los casos iberoamericanos muestra la dificultad del modelo Principal-Agente en la región. Con sólo cuatro excepciones, los sistemas electorales son preponderantemente de representación proporcional, tendencia claramente ligada con la herencia cultural Iberoamericana. Pero aún aquellos que se basan en distritos uninominales o de baja magnitud (que eligen dos o tres representantes) la posibilidad del llamado a cuentas del electorado ha sido quebrada por diferentes métodos. Los cuatro casos son México, Chile, Venezuela y Bolivia.

En el caso mexicano, si bien un porcentaje importante de la cámara baja se elige en distritos uninominales, dada la prohibición generalizada de la reelección a cualquier cargo de elección popular instituida por el PRI desde los mil novecientos treinta, los diputados no desarrollan una orientación a rendirle cuentas a su electorado sino más bien cultivan la simpatía a su partido que debe escoger en qué posición lo colocará para las elecciones inmediatamente siguientes.

En Venezuela el sistema mixto instituido por Hugo Chávez, se basa en una estructura legislativa uninominal. Sin embargo este sistema fue bloqueado por el intento de disminuir la representación elegida y reemplazarla por una participación movilizadora por el ejecutivo (Kornblith, 2007). En lugar de buscarse la complementariedad que trae la democracia participativa para formular la voluntad colectiva y ligarla con la democracia representativa, se utiliza aquella para copar la democracia representativa.

En Chile las circunscripciones territoriales de muy baja magnitud (una o dos curules) fueron diseñadas al final de la dictadura de Pinochet no para preferir la mayoría sino privilegiar la minoría más grande. Esto queda determinado por la regla por la cual un partido no puede ganar las dos curules de la cámara baja de un distrito sino tiene el 66% de los votos. Las coaliciones que se forman entonces, con menos votos, logran la curul adicional, problema substantivo en el debate constitucional contemporáneo en Chile.

En Bolivia los distritos electorales uninominales se introdujeron en 1997 en medio de una grave crisis institucional del sistema político, para acercar los ciudadanos al elegido. El caso de Bolivia se encuentra en un proceso de cambio y evolución, con una reforma constitucional en el 2009. Tiene un sistema mixto en la cámara baja: 70 representantes en siste-

mas uninominales y 60 de un sistema de listas cerradas departamentales por partido. La principal innovación en la reforma constitucional consiste en permitir la reelección por una sola vez de los representantes territoriales. Es demasiado pronto para tener evidencia de los efectos de este proceso y comprobar si el caso Boliviano es la excepción a la tradición latinoamericana de neutralizar los potenciales beneficios de los distritos uninominales en el fortalecimiento de la relación Principal-Agente.

IV. Los Sistemas Electorales Mixtos

La dicotomía entre sistemas mayoritarios y los de representación proporcional y sus respectivas ventajas ha sido superada desde la introducción del sistema electoral Alemán, en la década de los cincuenta. Consiste en simultáneamente tener dos tramos en términos de votos y curules: uno el de distritos electorales uninominales de elección mayoritaria y otro tramo de elección sobre una lista que en este caso podría ser ordenada y cerrada sobre un territorio más amplio que los DUN y que llamaremos la **circunscripción proporcional**¹². De las múltiples combinatorias de formulas de cómo se vinculan los dos tramos, lo importante es ver como los votos que no eligen a nadie en los distritos uninominales, terminan no perdiéndose al sumarse al caudal electoral que eligen a los parlamentarios al tramo de representación proporcional¹³. De esta manera la propensión cualificada del sistema uninominal a formar un sistema de dos partidos mayoritarios, permite que los votos que las minorías hayan sacado en los distritos uninominales se sumen a nivel territorial más amplio y elijan curules en mejor proporción al total de votos depositados por el partido en los distritos uninominales.

Varias son las decisiones que se deben tomar en estos casos. Una primera es el porcentaje de curules que son mayoritarias uninominales y las que son proporcionales. En algunos casos este porcentaje es un cincuenta por ciento de cada uno. Sin embargo esto impacta el tamaño poblacional del distrito uninominal y el tamaño del cuerpo legislativo. Es importante que el tamaño del distrito unipersonal sea relativamente pequeño para no reproducir el problema de ser territorios que no logran entrar en la comprensión del ciudadano, y que hoy están fijados constitucionalmente en 390.000 habitantes o fracción mayor a 180.000 para la Cámara. Es importante destacar que la reforma constitucional del 2005 limitó un crecimiento excesivo del número de representantes a la

¹² Si bien las posibles combinaciones de estos dos tramos tiene una gran variedad, las más importantes decisiones son (Shugart y Watterberg, 2002, 2): Como se vinculan los dos caminos (el de DEU y la lista cerrada proporcional) en términos de votos y curules. Esto se presenta en dos dimensiones: Intrapartidos (las estructuras al interior de cada partido) e Interpartidos (la relación entre los diferentes partidos). Intrapartido se refiere a que tanto los representantes cultivan un voto personal o un voto del partido, que los sistemas mixtos logran balancear.

¹³ Los sistemas mixtos generan un sistema de partidos de dos bloques, sin necesidad de reducir los partidos menores a la insignificancia. Adicionalmente tienen mayor probabilidad que otros grupos de sistemas electorales de simultáneamente generar Acontabilidad local y partidos con orientación nacional. Puede muy bien ser la reforma electoral del siglo XXI". Shugart y Watterberg (2003).

cámara y lo ató a las proyecciones del censo, dada la dificultad que se ha tenido de aprobar los más recientes conteos por parte del Congreso. También en tal reforma se aseguró que las curules departamentales que se tenían en el momento de aprobación no se disminuyeran. Esto creó una distorsión en cuanto a la igualdad de habitantes que eligen una curul y seguramente unas complejidades en la aprobación del proyecto, por defenderse derechos adquiridos.

La segunda consideración es el mecanismo de cómo los votos del tramo uninominal pasan al tramo más amplio, ya sea departamental como en Bolivia, regional como en Venezuela o nacional: La variedad es muy grande y cualquiera sea la solución debe tomar sobre todo la consideración de mantener un tarjetón sencillo y de fácil comprensión, una de las grandes ventajas del sistema mayoritario. Debe además ayudar a consolidar la relación de los partidos con los territorios y a crear las estructuras políticas y sociales para soportar la descentralización y la regionalización. En ese sentido en la propuesta presentada se han introducido las regiones como unidad de agregación proporcional para la Cámara de Representantes y para el Senado la totalidad del país. En la primera de ellas se supone el avance en la Ley de Ordenamiento Territorial y la generalización del clamor que en el referendo de la región Caribe se ha venido avanzando sobre la definición formal de las regiones.

Un ajuste necesario: La Cámara de Representantes para en el caso de los Antiguos Territorios Nacionales y los departamentos con un censo poblacional menor a dos DUN

Dada su baja población, cualquier diseño del sistema electoral que privilegie el número de habitantes termina castigando a los departamentos que constituían las circunscripciones territoriales departamentales (Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Guainía, Guaviare, San Andrés y Providencia, Vaupés, Vichada, Putumayo) y a los departamentos de Chocó, Quindío y Caquetá. Por ello la propuesta ha excluido estos departamentos, constituyendo cada uno ellos una circunscripción estrictamente departamental, con una representación total de 24 Representantes a la Cámara. Si en algún caso uno de estos departamentos aumenta su población por encima de la población de dos DUN, el departamento pasa a tener Distritos Uninominales, y las curules correspondientes a estas circunscripciones se aumentan en dos¹⁴.

¹⁴ La Cámara de Representantes cuenta hoy en día con 161 miembros elegidos por circunscripciones territoriales más cuatro por circunscripciones especiales y una por los colombianos en el exterior para un total de 166. Según lo dispuesto por el artículo 176 tal y como lo modificó el Acto Legislativo 3 de 2005 el número de Representantes a la Cámara aumentaría en 6 para el 2014, de acuerdo con las proyecciones del censo del DANE de 2005, completando un total de 172 Representantes. De manera adicional se propone el aumento de 10 curules para equilibrar aquellos departamentos subrepresentados, proponiendo una relación aproximada de 30% para circunscripciones proporcionales regionales y 70% para Distritos Uninominales. La nueva redacción fija en 182 el total de curules en la Cámara sin posibilidad de aumento. De este número 109 se elegirían en Distritos Uninominales; 44 por circunscripción proporcional regional, 24 por circunscripciones territoriales departamentales, es decir, aquellos departamentos que por su censo poblacional no

V. La propuesta

Dada la enorme variedad de posibilidades de los sistemas mixtos y su complejidad, se plantea la siguiente propuesta con el ánimo de hacer explícito en su debate los dilemas del diseño de un sistema electoral y de sopesar cuáles criterios deben primar a la hora de que el Congreso Colombiano se comprometa con un diseño definitivo que pueda elevarse a una reforma constitucional. Este proceso de aprendizaje colectivo se torna indispensable ya que implica cambiar la lógica electoral de los actores que han de aprobar el proyecto y que ellos procesen de manera constructiva como esta alternativa aportaría la serie de ventajas que se han venido argumentando. El hecho de que sean los ganadores del sistema actual agrega una dificultad pero, por otro lado, hace que los actores individuales y colectivos hayan vivido en carne propia las penurias de tal sistema.

Cámara de Representantes

Cada departamento y el Distrito Capital se dividirán de acuerdo a su población de distritos electorales uninominales de aproximadamente 415.000 habitantes según las proyecciones del censo de 2005. Estos territorios se conformarán buscando preservar la integridad de las unidades municipales, submunicipales, locales o comunales, zonales y barriales con continuidad territorial al interior de los departamentos y el Distrito Capital, y cuando se aplique la definición histórica y cultural de las provincias. En cada uno de estos DUN se escogerá un Representante a la Cámara, el cual será elegido por mayoría absoluta. Los tarjetones para cada distrito electoral estarán conformados por un candidato por cada partido político con personería jurídica vigente o movimientos significativos de ciudadanos que cumplan los requisitos de ley.

Por otro lado, existirá una lista proporcional ordenada y cerrada por partido o movimiento significativo de ciudadanos. Los miembros de estas listas se seleccionarán por medio de cifra repartidora según el número de votos totales depositados por el partido en los DUN que incluye este distrito, descontados aquellos que efectivamente hayan elegido representantes en estos. Este último tramo se conformará con el 30% de las curules a asignar, descontadas del total las correspondientes a los distritos especiales de indígenas, negritudes y residentes en el exterior que se deben respetar.

Senado de la República

El Senado tendría una composición de 40% proporcionales a nivel nacional y 60% por DUN, excluyendo las circunscripciones especiales que se respetarían. La población por DUN sería la población total proyectada dividida por 60, o sea aproximadamente 813.000 habitantes, aproximadamente igual a dos DUN para la Cámara. Igual que en esta circunscripción se elegiría un Senador de forma mayoritaria

alcanzan a completar la cantidad necesaria para tener dos Distritos Uninominales (Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Guainía, Guaviare, San Andrés y Providencia, Vaupés, Vichada, Putumayo, Chocó y Quindío), finalmente tendríamos las cuatro curules especiales más la de colombianos en el exterior. El número de ciudadanos que conformaría cada Distrito Uninominal es de 415 mil.

en cada uno de ellos. En el tramo proporcional los votos que no elijan efectivamente a un senador en el DUN se llevarían a una circunscripción nacional y utilizando cifra repartidora se elegirían los 30 Senadores restantes de listas cerradas y ordenadas por cada partido. Esta propuesta recoge en buena medida la aspiración a una representación más territorial por los distintos territorios y concentra en estos el accionar de los candidatos y las demás ventajas que traería el sistema mixto sin caer en la noción de nombrar Senadores por cada departamento. Esto distorsionaría enormemente la representatividad poblacional, especialmente de los departamentos más grandes, alternativa que dejaría muy poco juego para que, si se dejará un 40% por representación nacional, se pudieran compensar estas diferencias¹⁵.

Ventajas de la Propuesta, frente a las ventajas y defectos de un sistema electoral exclusivamente constituido por Distritos uninominales

El primer y fundamental beneficio frente a un sistema exclusivamente mayoritario es la **disminución de votos perdidos**, aquellos que no eligen a nadie. Ya que los votos de la circunscripción proporcional se van directamente al tramo más amplio, pues no se pierden y recomponen la proporcionalidad curules-votos.

En segundo término la mayor probabilidad que **los partidos minoritarios tengan representación**: Ya que en este tramo se integran los votos dispersos que los partidos minoritarios reciben en los diferentes DUN, y que no lograron elegir parlamentario, su posibilidad de elegir a alguien de la lista proporcional se aumenta considerablemente. Este peso de nuevo podría graduarse aumentando el porcentaje de curules en el tramo proporcional, pero tendría la dificultad de aumentar demasiado el tamaño de los DUN. Este dilema se disminuiría aumentando el número total de curules, con el problema de los costos que tendrían una Cámara o Senado más grande y los problemas de gobernabilidad que podría esta tener. Como se mencionó con la circunscripción estrictamente departamental, se hizo exactamente esto para proteger la representación de los departamentos menos poblados, manteniendo la población de los DUN de la cámara a un nivel adecuado.

Fortalecimiento de los partidos: Al hacer que una parte importante de la escogencia de candidatos, los del la circunscripción proporcional, se hagan obedeciendo a las decisiones internas del partido se fortalecería su organización nacional; la selección de estos candidatos en el ámbito intrapartidista crea una escala de méritos de los candidatos dentro del partido. Además el atractivo ante los electores del mensaje y significado de cada partido se fortalecerían, no solo con el elemento de los DUN, el aval del partido, sino además con el reconocimiento de esta lista por parte de la ciudadanía.

¹⁵ Treinta y dos departamentos dejarían 68 curules. Si fueran un 40% proporcional del total quedarían 28 para compensar, por ejemplo, las diferencias poblacionales en las ciudades y departamentos grandes y se crearían grandes distorsiones de representación.

VI. Puntos de debate y consideraciones adicionales

En el diseño de un sistema mixto, uno de cuyas alternativas se ha presentado, quedan una serie de puntos adicionales que deben ser resueltos y debatidos. Entre ellos están:

Nuevos partidos o movimientos de ciudadanos y la creación de partidos sin impacto nacional

Si bien el sistema mixto permite la vinculación de lo local con lo nacional, un riesgo que se tiene es que, vía los DUN, se puedan conformar partidos o movimientos exclusivamente locales, por ejemplo eligiendo un congresista de un DUN, sin cumplir la función integrativa de ser un partido nacional. La combinación de mantener un sistema abierto a nuevas fuerzas políticas y evitar la falta de una orientación nacional se podría subsanar con que los movimientos de ciudadanos puedan inscribir sus candidatos mediante el procedimiento de firmas en un DUN, donde estos pueden salir elegidos mayoritariamente, pero deban tener un umbral de número de elegidos, determinado por los umbrales que se han establecido para cada cuerpo legislativo. Sin embargo en la propuesta se ha mantenido los umbrales vigentes por número de votos depositados a nombre de un partido o movimiento de ciudadanos tanto para Cámara como para Senado. En la primera de ellas sin embargo, el cociente electoral se calcularía por la región, la agregación de departamentos, y se aplicaría el 50% de este para acceder a representación en cualquier tramo.

Vacancias, suplencias y modificación de resultados

La introducción de las circunscripciones uninominales y proporcionales requieren una revisión de cuáles consecuencias tendrían las diferentes posibilidades de alteración de la composición de las Cámaras. Se han preservado la naturaleza de estas normas como venían en la Constitución, buscando mantener en los casos benignos el reemplazo de los congresistas por miembros del mismo partido, frecuentemente por los miembros de la lista proporcional. Cuando se remueve un congresista por pérdida de la investidura, se eliminan los votos del partido inclusive, recomponiendo el tramo proporcional al recalcularse la cifra repartidora y con ello, los elegidos en esta. Estas se ilustran en el cuadro siguiente:

Causales de reemplazo o pérdida de curul incluyendo, cambios del proyecto de Acto Legislativo.	Senado y Cámara por DEU	Senado y Cámara del sistema proporcional.
Reemplazo en caso de muerte. Artículo 134.	Reemplazo por lista de la circunscripción proporcional correspondiente.	Siguiente no elegido en lista proporcional del partido correspondiente.
Reemplazo en caso de incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo. Artículo 134.	Reemplazo por lista de la circunscripción proporcional correspondiente.	Siguiente no elegido en lista proporcional del partido correspondiente.

Reemplazo en caso de declaración de nulidad de la elección. Artículo 134.	La curul la asume el segundo en mayoría de votación dentro del Distrito Uninominal correspondiente. Se restarían los votos del reemplazado, se reconfiguraría la cifra repartidora que define las curules de las circunscripciones proporcionales de ambas cámaras, y se definiría de nuevo quiénes entran al tramo proporcional.	Siguiente por cifra repartidora de todas las listas.	No podrá existir reemplazo de un miembro de corporación pública de elección popular a partir del momento en que le sea proferida orden de captura, dentro de un proceso penal al cual se le vinculará formalmente, por delitos relacionado con la pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad. Artículo 134.	Se congela la curul. Los quórum se reconfigurarían sobre un número menor.	Se retira pero no se reemplaza, el quórum se conforma sobre un número menor.
Reemplazo en caso de renuncia justificada y aceptada por la respectiva corporación. Artículo 134.	Reemplazo por el siguiente de la lista de la circunscripción proporcional correspondiente al partido.	Siguiente no elegido en lista de partido.	La sentencia condenatoria producirá como efecto la pérdida definitiva de la curul, para el partido al que pertenezca el miembro de la corporación pública. Artículo 134.	La curul la asume el segundo en mayoría de votación dentro del Distrito Uninominal correspondiente. Se restarían los votos del reemplazado, se reconfiguraría la cifra repartidora que define las curules de las circunscripciones proporcionales de ambas cámaras, y se definiría de nuevo quiénes entran al tramo proporcional.	El partido pierde la curul. Entonces el siguiente no elegido por cifra repartidora de todas las listas, excepto la del partido que pierde.
Reemplazo en caso de sanción disciplinaria consistente en destitución. Artículo 134.	La curul la asume el segundo en mayoría de votación dentro del Distrito Uninominal correspondiente. Se restarían los votos del reemplazado, se reconfiguraría la cifra repartidora que define las curules de las circunscripciones proporcionales de ambas cámaras, y se definiría de nuevo quiénes entran al tramo proporcional.	Siguiente por cifra repartidora de todas las listas.	No habrá faltas temporales, salvo cuando las mujeres, por razón de licencia de maternidad deban ausentarse del cargo. Artículo 134.	No habrá falta temporal.	No habrá falta temporal.
Reemplazo en caso de pérdida de investidura. Artículo 134.	La curul la asume el segundo en mayoría de votación dentro del Distrito Uninominal correspondiente. Se restarían los votos del reemplazado, se reconfiguraría la cifra repartidora que define las curules de las circunscripciones proporcionales de ambas cámaras, y se definiría de nuevo quiénes entran al tramo proporcional.	Siguiente por cifra repartidora de todas las listas.	La renuncia de un miembro de corporación pública de elección popular, cuando se le haya iniciado vinculación formal por delitos cometidos en Colombia o en el exterior, relacionados con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad, generará la pérdida de su calidad de congresista, diputado, concejal o edil, y no producirá como efecto el ingreso de quien corresponda en la lista. Artículo 134.	En el caso de los Distritos Electorales el partido que le sigue en votos en la elección asume la curul. Cambia cifra repartidora y varía la conformación de las circunscripciones proporcionales.	El partido pierde la curul. Entonces el siguiente no elegido por cifra repartidora de todas las listas, excepto la del partido que pierde.
Reemplazo en caso de condena penal o medida de aseguramiento por delitos distintos a los relacionados con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico, delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad. Artículo 134.	La curul la asume el segundo en mayoría de votación dentro del Distrito Uninominal correspondiente. Se restarían los votos del reemplazado y se reconfiguraría la cifra repartidora que define las curules de las circunscripciones proporcionales de ambas cámaras.	Siguiente por cifra repartidora de todas las listas.	Las faltas temporales no darán lugar a reemplazos. Artículo 134.	No hay reemplazo	No hay reemplazo
Se pierde la curul cuando se decida a presentarse por un partido distinto. Artículo 134.	Reemplazo por lista de la circunscripción proporcional correspondiente.	Siguiente no elegido en lista de partido			

Las faltas absolutas serán suplidas por los candidatos que según el orden de inscripción, o de votación, en forma sucesiva y descendente correspondan, según se trate de listas cerradas o con voto preferente. Artículo 261.	Si es por fuerza mayor no relacionada con vinculación a procesos, el reemplazo se toma de las listas proporcionales nacionales o regionales presentadas por los partidos o movimientos políticos en las elecciones.	El que sigue en la lista proporcional nacional o regional presentada por el partido o movimiento político.
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Cuadro número 2: El efecto de diferentes formas de retiro de las cámaras legislativas con la introducción del sistema mixto.

La modificación de los DUN

Como es conocido el diseño y rediseño de los distritos electorales es en sí mismo un problema sujeto a fuertes presiones políticas y con vicios tales como el *Gerrymandering*, el diseño de distritos estrafalarios territorialmente, diseñado para lograr la mayoría de un partido específico. Aunque este tema tiene actualmente una base más técnica, requiere de una autonomía de los actores más estrictamente electorales para que se mantenga una correspondencia lógica con los territorios. Una manera que esto se puede lograr es que, cualquiera que sea la autoridad que define los DUN, sus decisiones dejen un periodo electoral antes de ser aplicado en unas elecciones luego de una modificación, y que estas no se hagan frecuentemente. Para ilustrar esta alternativa: Si se hace un diseño inicial para el 2012, por ejemplo para aplicar en el 2014, se volverían a rediseñar ocho años después, en el 2020 para aplicar en las elecciones del 2026.

Sin embargo, todas estas decisiones arrancan con un censo de población nacional. Es conocido cómo el mismo Congreso ha dejado de aprobar los censos precisamente por las implicaciones electorales que tienen. Resulta dramático que por un largo tiempo el país operara en estos sentidos con el censo de 1985. Se requiere darle una autonomía técnica a la decisión de aprobar el Censo, por ejemplo con certificaciones internacionales, o requiriendo la participación de otros actores tales como las universidades de más renombre y probidad técnica, el Instituto Agustín Codazzi y el DANE. La aprobación de la técnica misma del censo debería ser también certificada con anterioridad a su ejecución por entidades técnicas internacionales para que no se tornen objeciones a la aceptación de sus resultados.

Estos elementos se han dejado a la ley. Igualmente estos temas representan nuevos retos a las autoridades electorales que seguramente se estarán discutiendo en las próximas legislaturas.

La necesidad de fortalecer los mecanismos de participación colectivos y deliberativos

Es necesario recordar que los mecanismos de participación en los distritos uninominales son indispensables para que los ciudadanos se puedan organizar y formular lo que sería su voluntad. De esta manera el representante podría públicamente saber sobre qué rendir cuentas a sus electores. La efectividad de este mecanismo de validación requerirá la revisión de las reglas que los regulan. Ahora bien, existen una serie de mecanismos propios de la democracia directa, basados principalmente en la votación de los ciudadanos sobre un tema sin que ellos tengan que reunirse

y debatir entre ellos, y que terminan enfatizando una acción puramente individual, como es el voto.

Los mecanismos deliberativos tales como la planeación participativa y los presupuestos participativos requieren de interacción entre los habitantes de un territorio y en ese sentido tejen el capital social en él. Los consejos territoriales de planeación locales y las reuniones que ellos convocan para validar las propuestas de desarrollo locales permiten que personas que trabajan aisladas en ámbitos de influencia más estrechos puedan conocerse y sumar esfuerzos para coordinar colectivamente la defensa de sus intereses, e integrarlos a nivel territorial con otros, creando esta visión compartida de futuro que pueda portarse a través de varios periodos de las distintas autoridades y vigencias legislativas, y romper el vicio de estar comenzando de cero cada vez. En ese sentido será indispensable crear mecanismos de participación, por lo menos a nivel de los DUN de la Cámara para que se den procesos participativos colectivos en ellos.

La necesidad de adecuar los sistemas de información territorial y su oportunidad para fortalecer la transparencia ante la ciudadanía

Una dificultad que ha tenido la participación ha sido la carencia de información completa y oportuna de información fiscal y de los proyectos, de sus costos, de sus beneficiarios, para poder hacer el correspondiente control social. Aunque se han hecho importantes progresos, se requiere adecuar los sistemas de presentación de cuentas, de tal manera que un territorio pueda estar actualizando constantemente con la suma de los recursos que se reciben de la nación, el departamento y los municipios. Por ello es necesario reformar el Estatuto del Presupuesto. Es importante entender que lo que hacen los DUN es precisamente estructurar audiencias que consuman esta información en un territorio más al alcance de su entendimiento y que la pura oferta muy a menudo muy agregada de información, colgándola en la red, termina no teniendo quien la consuma.

La financiación de las campañas

Los cambios propuestos en la forma de elección de los miembros del poder legislativo obligan a la revisión tanto de la Constitución, como de la ley sobre posibles alteraciones a los métodos de financiación.

Sin desconocer la autonomía de los partidos en sus mecanismos de decisión, es importante prever cómo funcionaría la financiación en caso de que los partidos y movimientos políticos deseen realizar consultas previas ya sean estas abiertas o cerradas para escoger tanto a los candidatos que postularan en los Distritos Uninominales como el orden y la conformación de las listas proporcionales. Lo mismo aplica cuando ya existan los candidatos finalmente postulados y las listas presentadas a la ciudadanía.

Se entendería en principio que existen al menos cuatro caminos para definir el candidato a un Distrito Uninominal y la conformación de las listas proporcionales: las directivas del partido conforman las listas de acuerdo con la autonomía que los estatutos internos se lo permitan; un grupo de delegados escoge y define los candidatos; los aspirantes se presentan a consultas previas donde solo votan los miembros

“carnetizados” y finalmente una consulta abierta donde la ciudadanía es invitada a participar. Es evidente que los costos y la complejidad del proceso cambian dependiendo del método.

Así mismo, en el momento en que existan los candidatos a presentar para las elecciones de marzo, surgen preguntas sobre el financiamiento de las campañas de los postulados a los Distritos Electorales Uninominales y los candidatos de las listas proporcionales.

En ese sentido es importante definir tanto los derechos y deberes del Estado, como del Partido o movimiento político y el candidato, lo que implica definir tanto los topes de la financiación, su naturaleza, los medios y los beneficiarios de la reposición para armonizar esto con la legislación existente. También se debe evaluar la eficiencia de los mecanismos actuales en la prevención y sanción de conductas ilegales que eviten un aprovechamiento negativo del método de representación considerado por este proyecto.

Frente a lo expuesto, el cambio propuesto al Congreso es de aclaración en el artículo 109 de la Constitución Política: Para el caso de las campañas de circunscripción proporcional, los aportes y recursos económicos son centralizados y distribuidos por los partidos políticos. Frente a los Distritos Uninominales, los candidatos pueden recibir recursos centralizados tanto por los partidos y movimientos políticos, como los que puedan conseguir ellos en calidad de donaciones.

Al incluir un párrafo en este sentido dentro del artículo 109, se evita afectar la autonomía de los partidos y movimientos políticos, al tiempo que se crea un mecanismo para dirimir tanto por la ley como por las resoluciones presentadas por la organización electoral, los mecanismos de adelanto, reposición, topes y control para este tipo de elecciones. Este mismo artículo deberá ser abordado por la ley que posteriormente desarrolle lo dispuesto por el Acto Legislativo.

Lo anterior no va en contravía de evaluar posibles cambios al actual régimen de financiación de campañas tanto para lo dispuesto en esta, como por los problemas que han hecho evidentes diferentes sectores, los cuales han expresado la necesidad de hacer cambios a las regulaciones actuales.

REFERENCIAS

- Crisp, B.F., Moreno, E. and M.S. Shugart: “The accountability deficit in Latin America”. En Scott Mainwaring and Christopher Welna: **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003, 79-132.
- Farrell, D. M.: **Comparing Electoral Systems**, London: Prentice Hall, 1997.
- Inglehart, R. y C. Welzel: **Cultural Map of the World, 2007**, www.worldvaluessurvey.org
- Kornblith, M.: **Democracia Directa y Revocatoria de Mandato en Venezuela**, Conferencia Internacional sobre la Democracia Directa en Latinoamérica, Argentina, Universidad de San Martín, International IDEA, 2007.
- Mayorga, René Antonio: “The Mixed-Member Proportional System and its Consequences in Bo-

livia”. En Shugart, M. y M.P. Wattenberg: **Mixed-Member electoral systems. ¿The best of both worlds?** Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

- Putnam, Robert D. **Making Democracy Work: Civic traditions in modern Italy**, Princeton: Princeton University Press, 1993.
- Como Mayorga (Shugart y Wattenberg, 2002, 581)
- Sánchez, Fabio y Jairo Núñez Méndez. **Geography and economic development: A municipal Approach for Colombia**, Preliminary Draft. Bogotá, CEDE Facultad de Economía, Universidad de los Andes, Julio de 1999, Presentado a la Research Network Project, Office of the Chief Economist, Inter-American Development Bank.
- Shugart, M. y M.P. Wattenberg: **Mixed-Member electoral systems. The best of both worlds?** Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Strom, Kaare, Wolfgang C. Muller, and Torbjorn Bergman: **Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies**. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Shugart, M. y M.P. Wattenberg: **Mixed-Member electoral systems. The best of both worlds?** Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Sudarsky, J. (2001). **El Capital Social de Colombia**. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. http://dnp.gov.co/03_PROD/PUBLIC/Capital_Social.htm, 2001.
- **La Evolución del Capital Social en Colombia, 1997-2005. Los cambios en Capital Social (Ksocial), Confianza y Control Indirecto del Estado (Confie) y Fe en fuentes de información no validadas (Fenoal)**. Bogotá, Fundación Restrepo Barco, 2007. www.funrestrepobarco.org.co

Firmas Honorables Congressistas,



CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 13 de abril del año 2011 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 213, con su correspondiente exposición de motivos, por honorable Senador *John Sudarsky* otros honorables Representantes y honorables Senadores.

La Secretaria General,

Flor Marina Daza.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 214 DE 2011 CÁMARA

por medio de la cual se establecen normas que regulan el retorno de los compatriotas residentes en el exterior y se fijan incentivos migratorios.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1º. Objeto de la ley. Establecer las normas que regulan los aspectos aduanero, tributario y financiero concernientes al retorno de los colombianos, y de igual forma promover y facilitar su retorno voluntario estableciendo incentivos y acciones para contribuir a generar oportunidades de empleo, cimentar actividades económicas como producción, comercial o prestación de servicios.

Artículo 2º. Requisitos. Los colombianos que viven en el extranjero podrán acogerse, por una sola vez, a lo dispuesto en la presente ley, siempre que cumplan los siguientes requisitos:

a) Acreditar que han permanecido en el extranjero por lo menos cinco (5) años anteriores a la fecha de la presentación de la solicitud para acogerse a los beneficios de la presente ley, mediante el certificado de residencia expedido por el consulado colombiano de la jurisdicción o con la notarización y legalización mediante apostille;

b) Manifiestar por escrito a la autoridad competente su interés de retornar al país y acogerse a la presente ley;

c) Ser mayor de edad.

Parágrafo 1º. Personas no elegibles. La presente ley no tendrá cobertura para el ingreso de personas condenadas en el exterior por delitos relacionados con el tráfico y trata de personas, lavado de activos, tráfico de estupefacientes y tráfico de armas, y violadores de derechos humanos.

Parágrafo 2º. La situación migratoria del colombiano residente en el extranjero no será tenida en cuenta para obtener los beneficios expresados en la presente ley.

Artículo 3º. Incentivos Tributarios. Los que se acojan y cumplan con los requisitos señalados en el artículo 2º estarán liberados del pago de todo tributo, derechos de importación, impuesto a las ventas u otros que graven la importación de los siguientes bienes:

a) Menaje de casa, hasta por treinta y cinco mil dólares (US\$35,000) y un (1) vehículo automotor nuevo o usado hasta por un máximo de treinta y cinco mil dólares (US\$35,000);

b) Instrumentos profesionales, maquinarias, equipos, bienes de capital, y demás bienes que usen en el desempeño de su profesión, oficio o actividad empresarial hasta por un monto máximo de doscientos cincuenta mil dólares (US\$ 250,000);

c) La monetización del monto de dinero producto de la venta de bienes y activos ganados por concepto

de trabajo o prestación de servicios en el país de residencia, con la debida acreditación de su origen lícito y cumpliendo con las formalidades del país receptor. En este caso se exonerará el pago de los impuestos, tasas, sobretasas y retenciones que originen la respectiva transacción financiera. La cuantía que se va a exonerar no deberá ser mayor a quinientos mil dólares (US\$500.000) los cuales deben entrar al país previa certificación de proveniencia y ser tramitados a través de una entidad financiera que sólo cobrará sus costos de intermediación con excepción del cuatro por mil.

Parágrafo 1º. En caso que el valor de los bienes internados exceda el monto exonerado, se deberán pagar los tributos diferenciales.

Parágrafo 2º. Los montos anteriores, mediante resolución, podrán ser actualizados anualmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien los comunicará al Ministerio de Relaciones Exteriores para su conocimiento y difusión y a la Dirección General de Aduanas para su aplicación.

Artículo 4º. Pérdida de Beneficios. Los beneficiarios que transfieran, bajo cualquier modalidad, a favor de terceras personas los bienes que hayan internado en el país en virtud de la presente ley, o los adquirentes de dichos bienes, quedarán obligados al pago de los tributos y los intereses correspondientes si la transferencia se efectuara dentro de los cinco (5) años siguientes a su regreso. También se perderá el beneficio cuando el beneficiario no pueda demostrar la legal procedencia de sus bienes y recursos.

Artículo 5º. Supervisión y control. La Dirección de Impuestos Nacionales (DIAN) se encargará de las acciones de supervisión y control de lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 6º. Difusión. El Ministerio de Relaciones Exteriores será el encargado de difundir, a través de sus delegaciones diplomáticas, embajadas y consulados, los beneficios otorgados por la presente ley. Así mismo, las embajadas y consulados de Colombia deberán contar con los servicios y herramientas necesarios para mantener informados a sus nacionales residentes en el exterior de los programas de retorno, franquicias y facilidades que se conceden a quienes deseen reincorporarse al país.

Artículo 7º. Reglamento. El Ejecutivo reglamentará la presente ley en un plazo que no excederá de noventa (90) días contados a partir de la fecha de su sanción y publicación. De igual forma, se deberán establecer incentivos tributarios para los colombianos que deseen generar nuevas empresas en Colombia como parte de su retorno.

Artículo 8º. Derogatoria. Deróganse todas las disposiciones que le sean contrarias.

Artículo 9º. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y publicación.

 JAIME BUENAHORA FEBRES H. Representante a la Cámara	 EFRAÍN TORRADO GARCÍA H. Senador de la República
 HERNÁN PENAGOS GIRALDO H. Representante	 LIBARDO TABORDA CASTRO H. Representante
 MIGUEL GÓMEZ MARTÍNEZ H. Representante	 ROOSEVELT RODRÍGUEZ RENGIFO H. Representante
 MANUEL ENRIQUEZ ROSERO H. Senador de la República	 JUAN CARLOS MARTÍNEZ GUTIÉRREZ H. Representante

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Antecedentes y Justificación:

La Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 13 dice que ***“todos tienen el derecho de libertad de movimiento y residencia entre las fronteras de cada Estado. Cada uno tiene el derecho a dejar cualquier país, incluyendo a su país, y retornar a su país”***. (Carta de derechos de las Naciones Unidas).

Lo consagrado por la norma supranacional plantea en su última parte la posibilidad del retorno, ausente de cualquier medida o presión de tipo físico, psicológico o material.

Cifras de la migración:

La migración colombiana se registra históricamente en tres olas comprendidas en los siguientes periodos, la primera en la década de los años sesenta, está mayoritariamente dirigida a los Estados Unidos de Norteamérica, la segunda en la década de los ochenta del siglo pasado dirigida a Venezuela y la tercera en los noventa, dirigida mayoritariamente a España. (Documento CONPES 3603 de 2009).

Conforme al reporte del Censo General del 2005, los destinos elegidos por los migrantes colombianos son: Estados Unidos de América (34,6%), España (23,0%), Venezuela (20,0%), Ecuador (3,1), Canadá (2,2%) Panamá (1,4%), México (1,1%), Costa Rica (1,1%) y con porcentajes bajos en Australia, Perú y Bolivia. (Fuente: DANE, Censo 2005).

Nuestros compatriotas que salieron del país lo hacían con la expectativa de ganarse la vida, ayudar a su familia y en muchos casos, ahorrar para regresar a Colombia en mejores condiciones; la idea del retorno, tan pronto como fuera posible, estaba presente en muchos de los colombianos que emigraron por tantas razones de nuestra patria. Sin embargo, un pronto retorno no se podía poner en práctica, la estadía en el país receptor se prolongaba en muchos casos por un tiempo indefinido, la verdad, el cumplimiento de otro objetivo de los migrantes, de ahorrar para comprar una casita o montar un negocio se volvía una obsesión y un reto y postergaba el regreso.

Sin embargo, hoy existe un nuevo elemento que afecta claramente a los migrantes, la crisis financiera en los países de mayor recepción de nuestros compatriotas: Estados Unidos, España, Venezuela, entre otros. Allí ellos laboraban en los sectores especialmente afectados como el de la construcción, el turismo y la agroindustria, muchos han perdido su trabajo o temen perderlo y entonces les surge el dilema: esperar a que las circunstancias cambien, o mejor regresar al país.

Las preguntas que nos formulamos, entre otras son las siguientes: ¿Estamos preparados como sociedad y como Institucionalidad para este posible retorno masivo?, ¿les ofrecemos a estos compatriotas algunas ventajas o prerrogativas para motivar su retorno?, ¿existen medidas de tipo impositivo, aduanero o financiero que dificultan el regreso de nuestros compatriotas, o no les permite traer consigo sus bienes, o es muy costoso este proceso?

Es claro que conforme al nuevo enfoque de la transnacionalidad en la movilidad de personas producto de las relaciones surgidas entre el país de origen y el país de destino, la migración no es un punto final del proceso, también nos encontramos con la re-emigración y la correspondiente fase de reinserción de quienes retornan. Se trata de un sistema circular de relaciones sociales y económicas al cual debemos ponerle la atención que se merece, son nuestros connacionales que regresan al país después de trabajar en el extranjero, para que encuentren una oportunidad y puedan enrolarse en la cotidianidad de nuestra sociedad, en todos los campos y el fruto de su esfuerzo allende de las fronteras pueda ser traído al país sin contratiempos para facilitar esta reinserción.

Los migrantes transnacionales preparan su retorno en algunos casos adquiriendo propiedades en Colombia, teniendo intercambios y visitando las redes económicas, políticas y sociales tanto en Colombia como en el país de acogida. Los temas que les interesan mayoritariamente y que se deben tener en cuenta son: mercado laboral, crédito, pensiones, acceso a mecanismos de protección y seguridad social, ingreso de capital, generación de empresas productivas, orientación en emprendimiento y productividad, la nacionalidad de los hijos nacidos en el exterior, la validación de estudios y experiencia, entre otros.

Importantes estudios acerca del tema migratorio como los de Cassarino en el 2004, Edda Curle en el 2006, Davids y Van Houte en el 2008 tocan el tema del retorno voluntario de migrantes a su país de origen, en la mayoría de estas investigaciones se promueve proveer a los actores políticos e instituciones estatales de instrumentos para motivar a la población migrante a emprender su retorno y promover instrumentos para apoyar la reinserción en el país de origen.

Evidentemente la migración es un fenómeno constante y permanente que va de la mano con la globalización económica que caracteriza nuestro tiempo, con un eminente impacto en el orden humanitario, social y cultural, que afecta tanto a los países de origen como en los de destino, por ello la importancia del tema.

La norma que proponemos a consideración del Congreso colombiano busca permitir que el evidente retorno de muchos de nuestros compatriotas se convierta y sirva como motor de desarrollo, perspectiva que sustituye o complementa el anterior enfoque donde queríamos involucrar a los migrantes en nuestro desarrollo interno, a través, por ejemplo, de las remesas y su uso productivo.

No hay duda que tomar la decisión de volver al país de origen siempre es una situación compleja, llena de dudas y emociones encontradas, por eso es necesario involucrar otros aspectos que faciliten el regreso. Al Estado le compete ayudar con la adopción de medidas pertinentes que faciliten este proceso, es decir, viabilizar la reemigración.

Estar preparados para el retorno se refiere en la práctica a tener claro cómo y bajo qué reglas se movilizan junto a las personas que retornan, los recursos tangibles como los financieros y materiales y los intangibles, como los contactos familiares, académicos, sociales y laborales, para tener una mejor reinserción a la cotidianidad de nuestra sociedad.

¿Qué se busca con la Ley Retorno? Queremos proveer los medios legales para facilitar el retorno de nuestros connacionales que se encuentran en el exterior y que desean retornar al país después de haber cumplido un ciclo laboral, para reencontrarse con sus familiares, para iniciar otro ciclo de actividades económicas en territorio nacional o en el mejor de los casos, para disfrutar de la merecida jubilación.

El deseo de retorno:

En teoría, el deseo de retorno depende de: las circunstancias que motivaron la migración, la existencia de vínculos familiares o sociales en el país expulsor, y la adaptación de los emigrantes en el país receptor.

En principio, el deseo de retorno será más asiduo entre quienes emigraron en búsqueda de oportunidades económicas o académicas que entre aquellos que lo hicieron por motivos de seguridad personal. Así mismo, el deseo de retorno será más común entre los que dejaron atrás familiares cercanos o poseen redes sociales extensas, y entre los que enfrentan mayores problemas de adaptación a las nuevas circunstancias laborales. Por ejemplo, aquellos que poseen un capital humano poco portable, o el desconocimiento del idioma predominante, la inadaptabilidad cultural, o tienen menos años de educación. (César Caballero/ex Director del DANE).

La primera Encuesta Nacional sobre Migraciones realizada en Colombia por el Observatorio Colombiano de Migraciones (OCM) mostró un sorpresivo incremento del retorno de migrantes colombianos en el año 2008, en su mayoría provenientes de España, que en cifras pudieron alcanzar los 120.000 retornados, y que comienza a equipararse con el flujo de emigrantes, que han rondado en unos 170.000 anuales en los últimos años. (Mejía W., 2009).

Adicionalmente cabe destacar algo importante y que fue recientemente reseñado en los medios de comunicación, Colombia cuenta con más estudiantes en universidades de los Estados Unidos, que cualquier país latinoamericano y uno de los puntos más significativos que arrojó ese estudio es que una

buena parte de los profesionales colombianos que se preparan en Estados Unidos regresan al país a trabajar. En el caso de los apoyados por Colfuturo, sólo el 16 por ciento se queda, en tanto que el 84 por ciento regresa a Colombia.

Aunque no sucede en todas las áreas, las empresas colombianas suelen tener preferencia por este tipo de profesionales a la hora de contratar a sus ejecutivos.

Y hay dos razones para ello: la realidad de la utilidad del dominio del inglés en el mundo empresarial y el alto reconocimiento y recordación de los nombres de las principales universidades norteamericanas. Ellos también merecen un incentivo para regresar al país.

El vínculo con la patria:

Las remesas son uno de los muchos medios a través de los cuales los emigrantes mantienen sus vínculos con su país de origen, los viajes en las estaciones frías en el caso de los países con estaciones, las comunicaciones telefónicas, la compra de mercancías autóctonas, sobre todo en el caso de alimentos, la participación en asociaciones o clubes, la sintonía de emisoras y canales de televisión nacionales, la consulta diaria de los periódicos nacionales vía internet, así como la participación política mediante el voto directo y la representatividad en el Congreso Nacional son algunos de los canales usados por los emigrantes para mantener y renovar los vínculos comerciales y afectivos con sus lugares de origen.

Un hecho que queremos destacar es el de la compra de bienes inmuebles por parte de los colombianos residentes en el exterior en las distintas ferias inmobiliarias que se han desarrollado en ciudades como Nueva York, Miami, Londres y Madrid. Camacol-Antioquia, entidad que ha organizado estas ferias, en más de quince oportunidades. Se ha reportado amplias utilidades, pero para nuestro análisis, lo importante es la vocación de compra que en principio nos indica que nuestros compatriotas invierten en la compra de propiedades inmuebles con un evidente objetivo de tener su casa para cuando se dé el regreso; y en algunos casos, como inversión económica.

De otra parte, diversos estudios e instituciones especializadas, entre ellas el Banco de la República han señalado que aproximadamente el 10% de las remesas giradas por nuestros compatriotas a sus familiares en Colombia se han destinado a la compra de vivienda, por ejemplo esto quiere decir que de los 4.800 millones de dólares que ingresaron en el año 2008, cerca de 480 millones de dólares se destinaron a la compra de vivienda y así sucesivamente, aun en periodos de crisis.

Otro dato para tener en cuenta es que muchos de los actos notariales que se llevan a cabo en nuestros consulados son autenticaciones de poderes especiales para la adquisición de vivienda.

El problema concreto y práctico que se presenta es la monetización del dinero, es decir, traer las divisas producto de la venta de activos, como propiedades inmuebles y negocios. El mejor método, el más seguro es el de las transferencias interbancarias

y la correspondiente legalización ante el Banco de la República como transferencia o como inversión y la necesaria declaración ante la DIAN al momento de entrar las divisas a Colombia.

Nuestra legislación no consagra, en esta materia, exención de impuestos por traer dicho capital por parte de los connacionales que retornan al país, ellos deben pagar el cuatro por mil y si están en las distintas causales que lo ameritan, deberán declarar y pagar renta.

Legislación comparada en Latinoamérica

Ecuador: Con la adopción de su nueva Constitución Política se establecieron una serie de normas que regulan el aspecto migratorio así: la atención y protección a personas emigrantes y sus familias, (artículo 40); incentivos al desarrollo económico y social vinculado a las migraciones, (artículo 338); fomento de vínculos e integración de ecuatorianos fuera del país y de extranjeros en el Ecuador, (artículos 9°, 11, 40); Negocios internacionales en temas migratorios, (artículo 416); protección de la familia transnacional, (artículo 40); derecho al voto en el exterior y elección de seis asambleístas, (artículo 63).

Costa Rica: Una nueva ley migratoria elaborada con la asistencia técnica de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), se aprobó en el 2009 y entró en vigor en el 2010, se destaca dentro de ella la creación de un fondo migratorio para financiar los servicios de salud y educación, proveniente de los propios migrantes a través del pago de una tasa de 25 dólares cada vez que renueven su cédula de residencia; otro elemento importante es la obligatoriedad del Seguro Social para las personas migrantes.

Perú: El Estado peruano provee los medios legales para facilitar el retorno de sus nacionales que se encuentran en el exterior y que desean retornar al Perú después de haber cumplido un ciclo laboral, para reencontrarse con sus familiares o para iniciar otro ciclo de actividades económicas, la Ley 28182 también denominada Ley de Incentivos Migratorios fue promulgada y entró en vigencia el 1° de marzo de 2005.

Uruguay: En el año 2008 se expidió la Ley 18.250 que ofrece facilidades para regresar desde el extranjero a los ciudadanos uruguayos con sus bienes, herramientas y eventualmente sus vehículos, sin tener que pagar impuestos. El trámite debe iniciarse en el lugar de residencia de la persona o la familia y no en Uruguay.

Chile: La normatividad relacionada con el retorno comprende la Ley 18.994 de 1990, donde se creó la Oficina Nacional de Retorno (ONR) cuya tarea principal fue empadronar a los retornados, la Ley 19.074 de 1991 para reconocimiento de títulos obtenidos y estudios cursados en el extranjero durante el exilio, y la Ley 19.128 de 1992 de exención aduanera para internar herramientas de trabajo, enseres de hogar y un automóvil usado. Fueron un conjunto de normas destinadas a todos los Retornados del Exilio se trató de leyes de inserción o reinstalación pero no de reparación moral ni material.

Paraguay: Desde 1996 se expidió la Ley 978 donde se regula la migración de extranjeros y la mi-

gración y repatriación de nacionales paraguayos; en lo relativo a la promoción de la repatriación, les permite introducir por una sola vez, el menaje de uso familiar, instrumentos de trabajo necesarios para su profesión u oficio y un vehículo utilitario, libres de impuesto, aranceles y demás gravámenes.

Nicaragua: En 1990 se constituyó el Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (CENIDH) con la misión de defender los Derechos Humanos de sus ciudadanos de forma integral; igualmente, busca defender los derechos de sus ciudadanos residentes en el exterior y sus familias, a través de coordinaciones con organizaciones e instituciones.

Red Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones: es una Red a la cual pertenecen organizaciones y personas de Nicaragua. Esta red es definida como eje articulador de su trabajo la incidencia política. Su misión es defender los derechos humanos de la persona migrante en Nicaragua y en los países de destino. De igual forma, se define los objetivos de ayudar a organizar la población migrante y sus familiares, ser ente de sensibilización, estimular la participación incidencia política, fomentar la consolidación de alianzas e incentivar la denuncia de delitos contra DDHH. Es así como, en 1990 se implementó Convención 1990 donde se trató los temas de: cedulaación, documentación de los migrantes nicaragüenses en el exterior y las remesas. También, se trató la concientización y difusión e intercambio de información sobre temas migratorios al interior del país de Nicaragua.

La iniciativa, obviamente está inacabada, requiere del valioso aporte de los demás Representantes y de las agencias oficiales relacionadas con el tema, pero a grandes rasgos involucra todos los temas que preocupa a la Diáspora Colombiana que piensa en un retorno a la patria, las características de la propuesta son las siguientes:

Queremos que el Estado colombiano cuente con los medios legales para facilitar el retorno de sus nacionales que se encuentran en el exterior y que desean retornar al país después de haber cumplido un ciclo laboral, para reencontrarse con sus familiares o para iniciar otro ciclo de actividades económicas en territorio nacional. Al efecto de la iniciativa no interesa para nada el status migratorio en el país receptor del colombiano y el retorno puede ser voluntario o producto de una deportación únicamente por ser indocumentado.

Los incentivos tributarios que otorga el proyecto de ley es la liberación del pago de todo tributo que grave la internación en el país del menaje doméstico, vehículo automotor, instrumentos profesionales, maquinarias, bienes de capital y demás bienes que se usen en el desempeño de su profesión, oficio o actividad económica o empresarial.

Los únicos requisitos que deben cumplir los compatriotas que regresen al país son acreditar que se ha permanecido en el extranjero no menos de cinco (5) años, ser mayor de edad y manifestar por escrito a la autoridad competente su interés de retornar al país y acogerse a la ley.

Frente al tema de **impacto fiscal**, de conformidad con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de

2003, se puede señalar que esta iniciativa no afecta, ni incide en el tema fiscal, ya que el volumen de ingresos tributarios y no tributarios a la Nación originados por el retorno de los colombianos no es grande ni significativo; a largo plazo sí será beneficioso en los aspectos tributarios, se generarán espacios de inversión productiva en el caso del menaje profesional o oficio, contribuciones impositivas por la compra de vivienda y contribución por la circulación de nuevos vehículos en nuestras ciudades. En este caso será fundamental la intervención positiva del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para avalar las exoneraciones propuestas.

De esta forma estamos presentando esta iniciativa amparada en los justos criterios de ofrecer incentivos y exoneraciones aduaneras e impositivas para el retorno de nuestros compatriotas con su menaje de casa, vehículo automotor y capital de trabajo del retornante y los incentivos a brindar a aquellos que deseen invertir en Colombia o aportar sus conocimientos y experiencia laboral para impulsar la actividad productiva y de servicios en el país.


JAI ME BUENAHORA FEBRES
 H. Representante a la Cámara



EFRAÍN TORRADO GARCÍA
 H. Senador de la República



HERNÁN PENAGOS GIRALDO
 H. Representante


LIBARDO TABORDA CASTRO
 H. Representante


MIGUEL GÓMEZ MARTÍNEZ
 H. Representante


ROOSEVELT RODRÍGUEZ RENGIFO
 H. Representante


MANUEL ENRIQUEZ ROSERO
 H. Senador de la República


JUAN CARLOS MARTÍNEZ GUTIERREZ
 H. Representante

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
 SECRETARÍA GENERAL**

El día 13 de abril del año 2011 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 214, con su correspondiente exposición de motivos, por honorable Representante *Jaime Buenahora Febres* y otros honorables Representantes y honorables Senadores.

La Secretaria General,

Flor Marina Daza.

CONTENIDO

Gaceta número 195 - Viernes, 15 de abril de 2011

CÁMARA DE REPRESENTANTES Págs.

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Proyecto de Acto Legislativo número 213 de 2011 Cámara, por medio del cual se expide una Reforma Electoral y se modifican algunos artículos de la Constitución..... 1

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 214 de 2011 Cámara, por medio de la cual se establecen normas que regula el retorno de los compatriotas residentes en el exterior y se fijan incentivos migratorios. 16