

LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991

Paulo Bernardo Arboleda Ramírez



FUNDACIÓN
UNIVERSITARIA



ISBN: 978-958-8399-89-8

LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991

Paulo Bernardo Arboleda Ramírez

FUNDACIÓN UNIVERSITARIA LUIS AMIGÓ

2015

320.9861 A666

Arboleda Ramírez, Paulo Bernardo

Los partidos políticos en la constitución de 1991 [recurso electrónico] / Paulo Bernardo Arboleda Ramírez . -- Medellín : Funlam, 2015
168 p.

Incluye referencias bibliográficas

PARTIDOS POLITICOS - COLOMBIA; POLITICA - HISTORIA - COLOMBIA; SISTEMAS POLITICOS - COLOMBIA; REFORMAS CONSTITUCIONALES - COLOMBIA; FONDOS PARA CAMPAÑAS ELECTORALES - COLOMBIA; DEMOCRACIA - COLOMBIA; CONSTITUCION POLITICA DE 1991 - COLOMBIA; COLOMBIA - SISTEMA POLITICO; COLOMBIA - CONSTITUCION POLITICA DE 1991

© Fundación Universitaria Luis Amigó
Transversal 51A 67 B 90. Medellín, Antioquia, Colombia
Tel: (574) 448 76 66 (Ext. 9711. Departamento de Fondo Editorial)
www.funlam.edu.co - fondoeditorial@funlam.edu.co

LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991

ISBN: 978-958-8399-89-8

Fecha de edición: 19 de junio de 2015

Autor: Paulo Bernardo Arboleda Ramírez

Corrección de estilo: Juan Carlos Rodas Montoya

Jefe Departamento de Fondo Editorial: Carolina Orrego Moscoso

Diseño y Diagramación: Arbey David Zuluaga Yarce

Edición: Fundación Universitaria Luis Amigó

Hecho en Colombia / Made in Colombia

El autor es son moral y legalmente responsable de la información expresada en este libro, así como del respeto a los derechos de autor. Por tanto, no compromete en ningún sentido a la Fundación Universitaria Luis Amigó.

Se permite la reproducción parcial del contenido, siempre y cuando no se utilice con fines comerciales, se cite al autor y se den los créditos a la Funlam como institución editora. Prohibida la reproducción total, por cualquier medio o con cualquier propósito, sin autorización escrita de la Fundación Universitaria Luis Amigó.



**A Fabiola Ramírez Fernández, mi madre; a
Eliana, mi esposa; a Salomé, Carlos Andrés,
María Paula, César Luis y Martha Isabel.**

Agradecimientos

Quiero manifestar mi especial agradecimiento al doctor Andrés Botero Bernal, por su valiosa amistad, apoyo, sugerencias y acompañamiento durante mi formación académica. Por sus acertadas enseñanzas que me han permitido ser cada día más riguroso en la investigación.

Al doctor Milton César Jiménez Ramírez, por su voto de confianza, respaldo y amistad brindadas.

A Eliana Orozco Henao, mi esposa, por su incondicional compañía, alegría y amor; a Salomé, nuestra hija, por su ternura y afecto. A mi madre y a mi hermano gemelo Carlos Andrés, por el apoyo incondicional y el afecto brindado durante toda mi vida.

Gracias.

Contenido

PRÓLOGO

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1: ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS DESDE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 HASTA EL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2003 18

1.1. Introducción	19
1.2. Conceptualización sobre el principio del pluralismo político, la democracia participativa y los partidos políticos contenidos en las actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991	22
1.3. Reforma al sistema de partidos políticos introducida mediante la expedición de la Carta de 1991	28
1.3.1. Variable de la circunscripción electoral	30
1.3.2. Variable de las listas electorales	32
1.3.3. Variable o fórmula del cociente electoral	32
1.4. Evaluación general de los resultados de las modificaciones incorporadas por la Reforma Política de 1991 en la configuración del sistema de partidos políticos en Colombia hasta el año de 2002	35
1.5. Primeros intentos de reforma al sistema de partidos políticos de 1991 y sus efectos hasta el 2003 ...	44
1.6. Conclusiones del capítulo	52

CAPÍTULO 2: ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS A PARTIR DEL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2003 O DE LA REFORMA POLÍTICA 55

2.1. Introducción	56
2.2. Contexto jurídico-político previo al Acto Legislativo 01 de 2003	57
2.3. Acto Legislativo 01 de 2003 o de la Reforma Política. Modificaciones al sistema de partidos políticos en Colombia	60
2.3.1. Reformas al sistema electoral	61

2.3.1.1. El paso de la pluralidad de listas a la exigencia constitucional de listas y candidatos únicos	61
2.3.1.2. El paso de listas bloqueadas al voto preferente	62
2.3.1.3. De la ausencia de barreras legales al establecimiento del umbral electoral	63
2.3.1.4. El paso de la técnica del cuociente electoral a la cifra repartidora	64
2.3.2. Reformas orientadas a la organización interna de los partidos políticos	66
2.3.2.1. Exigir la organización interna de los partidos políticos con los lineamientos del principio democrático	66
2.3.2.2. La modificación en los requisitos para el reconocimiento de la personería jurídica de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos	67
2.3.2.3. Normas sobre financiación de partidos y campañas electorales	68
2.3.3. Reformas para mejorar el funcionamiento de la Rama Legislativa	68
2.3.3.1. Ley de Bancadas	68
2.3.3.2. Creación de las comisiones de conciliación	70
2.3.3.3. Prohibición de realizar votaciones dentro del Congreso	70
2.3.4. Reformas a las autoridades electorales	70
2.3.4.1. Modificaciones al sistema de elección de los miembros del Consejo Nacional Electoral	71
2.3.4.2. Modificaciones al sistema de elección del Registrador Nacional del Estado Civil	72
2.3.5. Otras reformas	74
2.3.5.1. Implementación del voto electrónico	74
2.3.5.2. La incorporación del carácter institucional de las autoridades elegidas por el voto popular	75
2.3.5.3. La regulación del voto en blanco	75
2.3.5.4. Fortalecimiento de la oposición	75
2.4. Evaluación general de los resultados del Acto Legislativo 01 de 2003 en la configuración del sistema de partidos políticos en Colombia	77
2.5. Medios de comunicación. Relaciones con el sistema de partidos políticos y con la democracia desde la perspectiva del hiperpresidencialismo	80
2.6. Conclusiones del capítulo	83

CAPÍTULO 3: ANÁLISIS NORMATIVO Y ELECTORAL DEL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2009 Y DE LA LEY ESTATUTARIA 1475 DE 2011 85

3.1. Introducción	86
3.2. Contexto político que motivó la expedición del Acto Legislativo 01 de 2009	88
3.3. Análisis normativo del Acto Legislativo 01 de 2009	95
3.3.1. Principios rectores	98
3.3.2. Organización interna de los partidos	98
3.3.3. Responsabilidad de los partidos y movimientos políticos	98
3.3.4. Umbral electoral	99
3.3.5. Doble militancia	99
3.4. Análisis de las elecciones parlamentarias de 2010 en torno al alcance de la reforma planteada por el Acto Legislativo 01 de 2009	100

3.4.1. Reducción considerable de partidos y movimientos políticos	100
3.4.2. No se depuraron completamente las viejas prácticas políticas	102
3.4.3. Se afectaron los grupos minoritarios	103
3.4.4. La necesidad de agrupación para alcanzar mayorías	103
3.4.5. El nuevo sistema electoral	104
3.5. Análisis jurídico de la Ley Estatutaria 1475 de 2011	105
3.6. Análisis político de las elecciones regionales y locales de 2011	108
3.6.1. Mantenimiento de la dominación tradicional de grandes partidos	108
3.6.2. Consolidación regional de una nueva alianza política	109
3.6.3. Emergencia regional de las minorías políticas	111
3.6.4. Redefinición de la política nacional en las regiones	111
3.6.5. Surgimiento de una nueva fuerza democrática	112
3.7. Conclusiones del capítulo	112
CAPÍTULO 4: APUNTES SOBRE UNA REFORMA POLÍTICA INTEGRAL PARA COLOMBIA	115
4.1. Introducción	116
4.2. Fundamentos de la Reforma Política Integral para Colombia	119
4.2.1. La construcción de una cultura política democrática	119
4.2.2. La formulación de reformas políticas únicamente con la estructura del sistema político en general	123
4.2.3. Reformar en materia política como política de Estado	124
4.3. Propuesta de Reforma Política Integral para Colombia	124
4.3.1. Régimen de partidos y movimientos políticos	125
4.3.2. Régimen electoral	127
4.3.3. Pesos y contrapesos	129
4.3.4. Solución al conflicto armado	130
4.3.5. Propuesta normativa en materia política	131
CAPÍTULO 5: ACERCA DE LA INVESTIGACIÓN: PLURALISMO POLÍTICO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991	135
5.1. Democracia (principio democrático)	141
5.2. Pluralismo político	143
5.3. Partido político	143
5.4. Marco normativo	145
5.5. Método	147
5.6. Metodología	148

CONCLUSIONES GENERALES

REFERENCIAS

Prólogo

No existen democracias sin partidos. Esta inferencia está más que trabajada (basta ver la amplia bibliografía al respecto en el texto que ahora prologo). Pero no hay que olvidar que también pueden existir partidos sin democracia. ¿Será esto último lo que pasa en Colombia? Esta es la pregunta que le queda al lector luego de concluir su lectura del libro “Los partidos políticos en la Constitución de 1991: reformas al sistema de partidos políticos introducidas en los actos legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009”, escrito por Paulo Arboleda. Y no es para menos si se tiene en cuenta que esta obra analiza, tanto desde la norma como desde la realidad política, los cambios constitucionales que ha tenido Colombia desde 1991 en lo que atañe a la regulación del sistema de partidos, cambios que, como bien lo señala el autor, tienen una finalidad que debe desocultarse de tanta maraña populista y artilugios retóricos que los han acompañado.

Resulta que si nos atenemos al discurso oficial, los cambios producidos del sistema de partidos en lo que va de este siglo tienen como objetivo una democracia de mayor calidad, pero el autor logra, analizando la norma y su contexto, desocultar, en buena medida, la finalidad inicial y plantear el efecto real de esas reformas constitucionales y legales. Pero no se queda allá, puesto que a diferencia de muchos trabajos académicos que circulan en nuestras bibliotecas, el autor se atreve a proponer una reforma constitucional concreta que permitiría, según su entender, un mejor sistema de partidos que contribuiría a un desarrollo óptimo del principio democrático en el contexto colombiano.

Para esto, el autor analiza tres períodos en lo que respecta al sistema jurídico-constitucional que regula los partidos políticos. El primero es el que atañe al momento de expedirse la Constitución de 1991. Allí, él pone en evidencia los efectos nefastos del bipartidismo (ya solapado, puesto que formalmente éste había dejado de regir muchísimo antes) previo a dicha Constitución. También analiza cómo en el candor de aquellos años se creyó que la salida a la crisis política era romper con ese sistema cerrado de ejercicio partidista, para permitir un mayor

pluralismo acorde con el Estado Social y Democrático de Derecho. No obstante, los efectos no fueron tan loables, puesto que el modelo partidista se fragmentó y produjo, entre otras cosas, unas microempresas electorales que, por su debilidad intrínseca, no podían encauzar la opinión pública y gestionar las exigencias sociales; antes bien, quedaban más fácilmente a merced de los intereses corruptos regionales. Además, generalizando, el pretendido pluralismo tampoco fue una realidad, en la medida que las microempresas electorales eran continuaciones caudillistas de los liderazgos al interior de los partidos tradicionales, de manera tal que las organizaciones cívicas que deseaban un desarrollo dentro de la sociedad política por fuera del mapa tradicional no pudieron hacerlo por la fuerte competencia electoral con aquellas microempresas que, a pesar de su fragmentación, tenían todas las de ganar por el molde clientelista imperante. Es por ello que el autor plantea en el libro que si bien la reforma constitucional de 1991 apuntó a destruir el modelo bipartidista que dominaba la esfera política, en el fondo lo que produjo fue un bipartidismo flexible comandado por divisiones electorales en lo que se denominó mediáticamente como “Operación avispa”. Y en ese contexto, la respuesta política en la sociedad democrática quedó a merced del poder Ejecutivo, en general, y del Presidente de la República, en particular, lo que ayudó a que el modelo de representación propio del poder Legislativo quedase fácilmente colapsado por un Ejecutivo en crecimiento.

Todo esto afectó seriamente la gobernabilidad del país, por lo cual se consideró que la salida institucional sería una concentración de los partidos. Aquí es cuando el autor analiza el segundo de los períodos: el relativo a la reforma constitucional de 2003, la cual buscó, bajo un aparatoso sistema de propaganda retórico, devolver los partidos al cauce del principio democrático. Según el acto legislativo 01 de aquel año, se buscaba poner fin a la fragmentación acelerada del sistema político, de manera tal que se diera lugar a la construcción de partidos fuertes que, por ser tales, pudieran relacionarse de mejor manera con el pueblo. La idea era que, mientras menos partidos, más fortaleza institucional de los mismos, lo cual les permitiría ser los gestores de la opinión pública y de las exigencias sociales del pueblo, esto es, obedecer plenamente al principio de representación, ya que si los partidos no lograban convocar al electorado no podrían obtener el respaldo popular sólido que requerían para subsistir. No obstante, como lo expone el autor, la realidad dista mucho de la publicidad, puesto que no se obtuvieron partidos fuertes, aunque sí partidos no tan fragmentados. La reforma constitucional obligó a que las otrora microempresas electorales se unieran nuevamente, pero ya no sobre una hoja de ruta de representación popular e ideologías políticas, sino en torno, especialmente, a intereses personales y redes clientelares. En el fondo, si bien formalmente se vieron cambios significativos (disminución de las microempresas electorales, por ejemplo) los factores que unían y desunían los partidos resultantes seguían siendo más intereses personales que generales, todo dentro de un contexto de continuidad de las prácticas políticas perversas que la Constitución de 1991 quiso eliminar.

El tercer período corresponde al momento de expedición del acto legislativo 01 de 2009 que pretendía, entre otras cosas, aumentar la disciplina al interior de los partidos y evitar que los grupos al margen de la ley, en especial los paramilitares, siguiesen accediendo (¿cooptando?) al Estado por medio del apoyo a congresistas afectos a sus intereses. El primero de estos

puntos de reforma buscaba consolidar los partidos al aumentar la exigencia de disciplina de sus miembros, a la vez que así se aumentaba la gobernabilidad en tanto que el poder Ejecutivo ya no negociaría con cada uno de los representantes elegidos sino con los dirigentes de cada partido en el momento de organizar las coaliciones de gobierno. El segundo de estos puntos, era la respuesta mediática al escándalo de la parapolítica, esto es, a la cooptación del Congreso (o buena parte de él) por parte de los paramilitares¹. No obstante, como bien lo analiza el autor de este libro, estas reformas, si bien tuvieron efectos políticos inmediatos, no lograron la transformación radical que se le ha exigido el sistema político colombiano, en la medida que las prácticas electorales perversas de vieja data continuaron y, además, las medidas tomadas no fueron suficientes para evitar que los grupos armados siguieran interfiriendo en el proceso electoral. Incluso, este escenario de reforma constitucional posibilitó un incremento del poder del Presidente, quien, con el control casi total del Congreso, logró los cambios constitucionales que requería para cimentar una “democracia delegativa” a la colombiana, que ha dejado sus efectos perversos hasta nuestros días².

En este punto, el autor, aprovechando sus conocimiento de las reformas políticas y de sus fracasos, movido por el gran interés de fomentar un sistema partidista que esté en consonancia directa con una democracia real, sugiere una reforma concreta que, según él, mejoraría en alguna medida el escenario político, aunque deja en claro (y es un asunto que subrayaré más adelante) que ninguna reforma, por sí misma, podrá cambiar sustancialmente el escenario partidista colombiano a menos de que se enfrenten, de una vez por todas, los problemas estructurales que aquejan al país.

Y piensa así (que las reformas a la norma no pueden lograr, *per se*, las transformaciones sociales deseadas), por muchos motivos que él identifica, a saber: i) la gran capacidad que tienen nuestros políticos corruptos para camuflarse entre las reformas normativas para seguir haciendo lo mismo en escenarios jurídicos diferentes³; ii) la poca capacidad que ha tenido el derecho hasta el momento para modificar las estructuras políticas de fondo, en tanto que las reformas normativas no han tocado problemas esenciales sino la forma en que se presentan dichos problemas; iii) cómo la continua reforma produce efectos tranquilizantes de la opinión pública, puesto que se cree, ingenuamente, que la norma cambiará la realidad, pero al poco tiempo ya es imposible seguir tapando el sol con una mano y justo en ese momento sucede algo paradigmático: se exige otra reforma para que todo siga igual⁴; iv) que estas reformas han posibilitado directa o indirectamente, dos ejercicios políticos nefastos, el primero tiene que ver

¹ Al respecto, ver: ROMERO, Mauricio (Ed.). Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris e Intermedio Editores, 2007. GARAY, Luis Jorge. La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia. Bogotá: Transparencia por Colombia, 2008. LÓPEZ, Claudia (Ed). Y refundaron la patria... de cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado Colombiano. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris, Congreso Visible, DeJusticia, Grupo Método y MOE. Debate, Randon House Mondadori, 2010.

² Cfr. BOTERO, Andrés. “Una presidencia sin ejecutivo y sin Estado: la concentración del poder público colombiano en la Contemporaneidad”. En: LONDOÑO JARAMILLO, Mabel (Coordinadora Académica). *Constitución y democracia: la cuadratura del círculo. Memorias del VI Seminario Internacional TGD*. Medellín: Universidad de Medellín, 2012. pp. 93-120.

³ Vid. BOTERO, Andrés. “La corrupción: tensión entre lo político y lo jurídico”. En: *Opinión Jurídica: Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Medellín (Colombia)*. No. 6, Vol. 3 (julio-diciembre de 2004); pp. 37-58.

⁴ Este descubrimiento del autor, está muy aparejado al concepto de “eficacia simbólica” (GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. La eficacia simbólica del derecho. 1 ed. Bogotá: Universidad de los Andes, 1993; 2ª ed. Bogotá: IEPRI y Universidad Nacional de Colombia, 2014) y de “síndrome normativo” (BOTERO, Andrés. “Diagnóstico de la eficacia del derecho en Colombia”. En: BOTERO, Andrés. *Ensayos jurídicos sobre Teoría del Derecho*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires y La Ley, 2010. pp. 1-85).

con el hiperpresidencialismo que ahoga la institucionalidad republicana⁵, y el segundo con una estrategia electoral dominante en el contexto colombiano de cosechar votos sembrando miedos, esto es, que ante la carencia de institucionalidad, provocada por un sistema político perverso, el ciudadano demanda gobiernos policivos que prometan seguridad para su vida y bienes, en vez de exigir respuestas estructurales a los problemas sociales del país que, igualmente, mejorarían los niveles de seguridad ciudadana a mediano plazo. Es como si buena parte de los electores creyera que los problemas de la democracia se resuelven con dictaduras-electorales.

Pero antes de finalizar el prólogo, quisiera dar unas palabras ya no en torno al texto sino sobre el autor. Lo conozco desde su primer año de la carrera de Derecho en la Universidad de Medellín, cuando fui su profesor de “Teoría General de Derecho”: un joven participativo, lleno de inquietudes, admirado por sus compañeros y alguien que no dejó que su inteligencia le generara soberbia. Luego tuve la oportunidad de volverlo a tener como estudiante en algún otro curso del área de humanidades en la misma Universidad. Fue miembro activo del semillero que coordiné en la Facultad de Derecho y un excelente auxiliar de investigación en un proyecto de historia del derecho que dirigí hace algunos años. Luego, fui su profesor y director de tesis de maestría en derecho y este libro recoge, en buena medida, su trabajo de grado el cual, a mi parecer, da cuenta de la gran capacidad investigativa del autor. Lo conozco, como persona y como académico y, por ello, no puedo dejar de señalar la grata impresión que me deja al ver su crecimiento de estudiante inquieto a joven promesa de la investigación jurídica colombiana.

Es por todo esto que recomiendo su texto, tanto por las cualidades del mismo como por las del autor. Ya verán que no es un trabajo que se queda en el análisis dogmático de normas sino que va más allá, como corresponde a lo que consideramos debe ser el discurso jurídico contemporáneo.

Andrés Botero Bernal
Universidad Industrial de Santander

⁵BOTERO, Una presidencia..., Op. Cit., pp. 93-120.

Introducción

La democracia, entendida como el régimen político en el que la soberanía reside en el pueblo, presenta los canales de participación de los miembros de una comunidad determinada a través de la representación política. En esta representación política los partidos políticos adquieren espacio como elementos necesarios para la existencia de un Estado democrático. Así, la democracia se materializa en el principio democrático, que es transversal a todo el ordenamiento jurídico y, por ende, se constituye en el eje central de las dinámicas partidistas.

Sobre el tema, Pedro Pablo Vanegas señala que:

La nueva lectura sobre la democracia participativa también da cuenta de ello. Así, la participación política se constituye como pilar fundamental en la nueva concepción del Estado: su reconocimiento como valor constitucional, la reafirmación dentro de los principios constitucionales y su desarrollo en la carta de derechos; en últimas, el salto cualitativo de la democracia meramente representativa a una democracia participativa, que se evidencia con la incorporación de institutos o mecanismos de participación ciudadana (2008, p. 84).

El principio democrático se refleja en los principios de igualdad y libertad como configuradores del Parlamento, lugar en el que se involucran en las actividades legislativas los principios mayoritario, minoritario y de la publicidad como garantes del sistema político por permitir el pluralismo y la participación de todos los miembros de la sociedad en la toma de las decisiones para el desarrollo viable del país.

De esta forma, lo afirmado anteriormente encuentra respaldo en el ordenamiento colombiano a través del artículo 1 C.P., disposición que define a Colombia

como un Estado democrático, participativo y pluralista, precepto que guarda perfecta coherencia con el artículo 3 C.P. que reconoce al pueblo como soberano exclusivo del cual emana el poder público. El reconocimiento del pueblo como soberano implicaría que la voluntad

popular, ya sea que se exprese directamente o por medio de representantes —a través de la ley—, no debe estar subordinada a ningún otro poder, y por ende ninguna norma podría establecer límites a su ejercicio (Palacios, 2005, p. 277).

Así las cosas, en la Constitución Política de 1991 el principio del pluralismo político se erige como el garante de la participación de nuevas fuerzas políticas, sociales, ideológicas, culturales, etc., en el escenario político-electoral en contraste con el modelo bipartidista cerrado que se desmanteló mediante el trabajo del Constituyente de 1991. En consecuencia,

el pluralismo es a la vez un presupuesto social y un valor normativo del sistema constitucional. Como presupuesto indica un tipo de sociedad en la cual no existe un proyecto único para la realización de los fines sociales. Esta condición excluye toda visión esencialista de la sociedad entendida como un todo que puede ser comprendido cabalmente bajo un deber ser ideal, bien sea bajo la forma de interés general, bien común, o voluntad popular. En este sentido la Constitución no realiza un proyecto sino que crea las condiciones para la realización del proyecto (García Villegas, 1997, p. 32).

Sin embargo, pese a las buenas intenciones en la labor de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 con respecto a la adopción de una democracia participativa, se encuentra que la democracia en Colombia es precaria por la ausencia de una ciudadanía educada para la política que encauce a los partidos y movimientos políticos hacia el logro de los fines estatales y el interés general que se establece en la Constitución de 1991. En tal sentido,

los partidos no han podido llegar a ser instituciones piramidales, estructuradas sobre alguna noción democrática o representativa. Inversamente, han sido instituciones facilitadoras de la dominación, reducidas a símbolos de las opuestas concepciones del mundo y de la vida adoptadas con fines ideológicos por las dos fracciones tradicionales de las élites políticas y culturales (Delgado, 1996, p. 53).

Sobre esta problemática, Mabel Londoño Jaramillo manifiesta que:

no desconocemos que desde el punto de vista deontológico, la democracia debe erigirse sobre la fuerza y la autonomía del sistema político —que pone en interacción a la sociedad civil y a la sociedad política— en el cual son representados, definidos y negociados los intereses y las demandas del mayor número posible de actores y actrices sociales. Pero, tampoco debemos desconocer que en el plano real, la participación ciudadana se ve desdibujada por la perversión del sistema político que bajo la práctica de los mercados electorales que aparecen en épocas pre-eleccionarias, finalmente, ni representa ni define ni negocia los intereses y las demandas del mayor número posible de actores y actrices sociales. Lo dicho no implica que renunciemos a lo primero ni nos excusa como ciudadanos responsables de trabajar por ello (2012, pp. 2-3).

En este hilo conductor,

la falta de efectividad de los mecanismos de participación ciudadana ideados por el Constituyente de 1991 tiene explicación no sólo en la falta de partidos con fuerte capacidad de movilización a partir de intereses sociales sino también en la correspondiente ausencia de ciudadanía. En estas circunstancias de incomunicación, las normas constitucionales que

amplían la representación política a los movimientos, organizaciones, grupos, etcétera, tiene un efecto contraproducente: la fragmentación de la representación partidista (García Villegas, 1997, pp. 73-74).

En este contexto de una democracia débil y de la ausencia de ciudadanos comprometidos con los valores y los principios del Estado Social de Derecho, es imperceptible el hecho de que la Constitución Política de 1991 se ha reformado en 35 ocasiones en los últimos años. Entre estas reformas constitucionales se encuentran las introducidas por los Actos Legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009 que están referidos al sistema de partidos políticos en Colombia. En consecuencia, se observa que las modificaciones estructurales que incorporó el Acto Legislativo 01 de 2003 a la Carta de 1991 y que las modificaciones complementarias que trajo el Acto Legislativo 01 de 2009, han cambiado la concepción original que se plasmó en la Asamblea Nacional Constituyente en 1991 sobre los aspectos jurídico-políticos de las colectividades políticas. Así pues, en esta materia relacionada con el principio democrático y con la representación política, se puede afirmar que se está desmontando gradualmente el diseño inicial que se contempló en la elaboración de la Constitución Política de 1991. Por tanto, con el desarrollo de la investigación, se pretende mostrar que el actual sistema de partidos políticos en Colombia, después de las numerosas reformas que se le han incorporado, presenta una crisis institucional que afecta directamente la consolidación de la democracia. Al respecto, se encuentra que:

No obstante el marco institucional que ha permeado la acción de los partidos políticos, el hecho que aparece con suficiente base empírica es la actual crisis institucional por la que atraviesan y, en este sentido, el problema no es la falta de normas tendientes a depurar las prácticas perversas arraigadas en el sistema político, más bien, las mismas aparecen inocuas ante las capacidades camaleónicas de los políticos (Londoño, 2012, p. 19).

En el mismo sentido, García Villegas afirma:

En síntesis, la crisis de los partidos políticos, ha conducido no sólo a su constitucionalización y reglamentación con el objeto de garantizar el núcleo fundamental del derecho a la participación política en condiciones de igualdad de oportunidades, sino también al reconocimiento y regulación de toda una serie de entidades sociales que participan en la competencia política y que son el reflejo de la complejidad social y del pluralismo político que reconoce y protege el Estado social de derecho (1997, p. 70).

Ahora bien, el trabajo no solamente se centra en describir la estructura del sistema de partidos políticos, pues se pasa a un estudio propositivo en el que se presentan los aspectos más relevantes, según este estudio, para una Reforma Política Integral para Colombia.

La tarea propositiva se fundamenta en el afán académico de aportar soluciones encaminadas a la recuperación del protagonismo de los partidos y movimientos políticos en el fortalecimiento y la consolidación de la democracia. Por esta razón, Colombia requiere de organizaciones partidistas estables, coherentes e incluyentes que permitan el buen funcionamiento del sistema político en general.

Es tal la importancia de los partidos políticos para la construcción de la democracia, que éstos se constituyen en el elemento básico para la consolidación y la calidad de la misma y como medio de expresión por el que se accede al poder y se canalizan los intereses de la sociedad civil, es decir, de la ciudadanía.

Germán Ayala Osorio sostiene que:

Un partido político es en esencia, cualquier grupo organizado que se presenta en los procesos electorales con el propósito de colocar, a través de ellos, a sus candidatos en cargos públicos; candidatos que, en razón precisamente a su elección, quedan comprometidos con su electorado, y la ciudadanía en general, a materializar en acciones concretas sus propuestas de políticas públicas ya convertidas en programas de gobierno. (...) Los partidos políticos no sólo canalizan demandas desarticuladas sino que las homogeneizan y, ya agregadas, las agencian, bien cuando acceden al ejercicio del poder político o cuando actúan desde la oposición, contribuyendo en forma decisiva a organizar lo que, en principio, es una caótica expresión de la voluntad política de la ciudadanía. Al seleccionar y estructurar intereses y preferencias con pretensión de generalidad se puede afirmar que los partidos estructuran, impulsan y orientan los llamados estados de opinión del público sobre los asuntos públicos aunque, a veces, también los manipulen (Ayala; Duque & Hurtado, 2006, pp. 59-60).

En este orden de ideas, tanto el análisis de las reformas políticas mencionadas como la presentación de los aspectos más relevantes para una Reforma Política Integral para Colombia, permite la comprensión del sistema actual de partidos políticos y facilita el conocimiento de las dinámicas jurídico-políticas que se derivan de estas modificaciones constitucionales.

Igualmente, es oportuno expresar que el método que se utiliza en el presente trabajo es el referente a la investigación sistemático-instrumental que responde a la pregunta ¿cómo? En ese sentido, se emplean los métodos histórico y cronológico, para llevar a cabalidad los objetivos propuestos desde un trabajo de organización, clasificación y sistematización mediante una fase estructural. Se resalta que la finalidad de este método no se circunscribe solamente a la recolección de información sobre la temática planteada, sino a la identificación de las relaciones que existen entre la normativa jurídica señalada anteriormente con las estructuras jurídico-políticas del sistema de partidos políticos en Colombia.

La metodología que se aplica para lograr la consecución de los objetivos trazados en este trabajo investigativo es el de la investigación documental o el llamado método bibliográfico. Cuando hace referencia a la metodología documental o bibliográfica, Andrés Botero Bernal señala que:

La metodología documental o bibliográfica consiste en la captación por parte del investigador de datos aparentemente desconectados, con el fin de que a través del análisis crítico se construyan procesos coherentes de aprehensión del fenómeno y de abstracción discursiva del mismo para así valorar o apreciar nuevas circunstancias (2003, p. 112).

En la aplicación de la metodología documental o bibliográfica, el investigador debe cuidarse de reunir, entre otros, los libros, documentos y archivos pertinentes al objeto del proyecto de investigación que se plantea; labor anterior que se realiza a la selección de fuentes bibliográficas.

Además, se desarrolla el análisis detallado y riguroso de los artículos constitucionales referidos al sistema de partidos políticos; así mismo, se estudian las actas de la Asamblea Nacional Constituyente sobre la materia; posteriormente se hace un análisis jurídico de los Actos Legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009 como normativa básica y estructural de la investigación para establecer las consecuencias políticas en el sistema de partidos políticos en Colombia en los últimos años. Paralelamente al análisis dogmático, se considera también el aspecto político que subyace en el contexto constitucional que regula los partidos políticos.

De conformidad con los párrafos anteriores, el presente trabajo se divide en cinco partes. La primera explica el papel que tuvo la Asamblea Nacional Constituyente en la expedición de la Constitución Política de 1991 de procurar desbarajustar el modelo bipartidista tradicional mediante la implementación de un sistema pluripartidista orientado a la participación de nuevas fuerzas políticas en el ámbito político-electoral.

De un lado, este capítulo estudia el concepto de sistema de partidos políticos que se estructuró inicialmente en la Constitución de 1991 y los posteriores intentos de reforma que fue objeto durante la década de los noventa; por el otro, se analizan los resultados de la aplicación de la reforma de 1991 especialmente en las elecciones parlamentarias de 1994, 1998 y 2002. Así pues, se muestra en el desarrollo del trabajo que el diseño del pluralismo político terminó fragmentando el sistema de partidos. Este capítulo parte de un análisis documental de la Constitución de 1991 y de las actas de la Asamblea Nacional Constituyente (en adelante ANC) sobre el sistema de partidos que se quería estructurar en 1991.

La segunda parte se ocupa de mostrar cómo el concepto de sistema de partidos políticos que se estructuró inicialmente en la Constitución Política de 1991 se fue alterando por las reformas jurídicas de las que fue objeto en los últimos años. De este modo, en esta parte también se estudia el Acto Legislativo 01 de 2003 o de la Reforma Política que introdujo modificaciones para solucionar, como principal aspecto, la fragmentación de los partidos políticos en el escenario electoral. Este trabajo parte de un análisis documental de la norma jurídica mencionada, la Constitución de 1991 y los debates en el Congreso de la República de 2003 acerca del derecho electoral y el sistema de partidos, y sostiene que tal estudio debe partir del contexto político de la década de los 90 que mostraba una apertura política a diversas fuerzas ideológicas desde la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente.

En la tercera parte se explica, tanto en sus aspectos jurídicos como en los políticos, el Acto Legislativo 01 de 2009 y sus repercusiones en la configuración del sistema de partidos políticos. En este punto se hace un estudio riguroso del contexto político que motivó la expedición de este Acto Legislativo, el cual hace referencia al análisis de las implicaciones de la cooptación, por

parte del fenómeno del paramilitarismo de la esfera política. Además, se examina el contenido de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 que desarrolló materias reguladas en la Reforma Política de 2009.

En la cuarta parte se formula una propuesta de Reforma Política Integral para Colombia basada en las ventajas o desventajas que se observaron después de la evaluación de los resultados arrojados en la aplicación de las reformas políticas, tanto de 1991, 2003 y 2009.

Por último, en el quinto capítulo, se muestra el anteproyecto que da cuenta del riguroso trabajo investigativo, es decir, se evidencian el problema de la investigación, cada uno de los objetivos específicos que fueron desarrollados como capítulos de la presente obra; la justificación; la hipótesis o los resultados que se esperaban y que, por ende, satisfactoriamente se obtuvieron; el estado del arte; el marco teórico (conceptual, espacio-temporal y normativo); y, la metodología (cualitativa) utilizada.

Pero más allá del trabajo académico, lo que se pretende aquí es ofrecer al lector un panorama detallado de la situación real del sistema de partidos políticos en Colombia para lograr la concientización de aplicar los valores y los principios del Estado Social, Constitucional y Democrático de Derecho. Se quiere, además con esta investigación, brindar elementos de reflexión acerca de la importancia de los partidos políticos para la consolidación de la democracia participativa y la construcción de una ciudadanía comprometida con la Constitución Política de 1991. Sobre este objetivo, Touraine expone que “indudablemente, no hay democracia allí donde reina el Estado total, absoluto; pero tampoco la hay si no se expresan la soberanía popular y la ley de la mayoría” (2000, p. 77).

CAPÍTULO 1

Estructura del sistema de partidos políticos desde la Constitución Política de 1991 hasta el Acto Legislativo 01 de 2003

“Los partidos son conductos de expresión. Es decir, los partidos pertenecen, en primer lugar y por encima de todo, a los medios de representación: son un instrumento, o una agencia, para representar al pueblo al expresar sus exigencias” (Sartori, 2005, p. 55).

1.1. Introducción

La expedición de la Constitución Política de 1991 significó para la vida política de Colombia el punto de partida para que nuevas plataformas ideológicas tuvieran la oportunidad de organizarse institucionalmente dentro un sistema pluripartidista en contraste con la rígida estructura bipartidista que antecedió a la conformación de la ANC de 1991.

De esta forma, este capítulo se inicia con una breve enunciación del contexto jurídico-político que precedió a la ANC de 1991 con respecto al sistema de partidos bipartidista cerrado que se configuró en el año de 1958 con la vigencia del periodo institucional denominado “Frente Nacional”. En tal sentido, se quiere dejar claro en el lector que la Constitución de 1991 quiso reaccionar contra el bipartidismo y, por ende, plasmar la idea constituyente de cómo deberían ser los partidos políticos.

Ahora bien, para efectos del presente trabajo es necesario tener en cuenta dos aspectos: el primero, hace relación a que el interés con este capítulo no es un trabajo histórico sobre el bipartidismo que imperó en el país especialmente desde el Frente Nacional, en consecuencia, sugeriré solamente bibliografía sobre el tema para el lector interesado. En otras palabras, se realizará un marco histórico general con la finalidad de mostrar por qué la ANC de 1991 contempló la necesidad de reformar el bipartidismo; el segundo aspecto se refiere a hacer una aclaración sobre el título de este capítulo, ya que la palabra “hasta” (plasmada en el título del presente capítulo) implica que se estudiará el sistema de partidos políticos hasta antes de la expedición del Acto Legislativo 01 de 2003. Es decir, que se desarrollará el trabajo hasta los efectos producidos por la reforma de 1991 en el sistema de partidos hasta el año de 2002 exclusivamente (es de anotar que el Acto Legislativo 01 de 2003 se analizará en el segundo capítulo del presente texto).

De esta manera, la estructura de este capítulo inicia con la conceptualización del principio del pluralismo político, la democracia participativa y los partidos políticos contenidos en las actas de la ANC de 1991; continúa con el análisis de las reformas introducidas al sistema de partidos políticos mediante la expedición de la Constitución Política de 1991; posteriormente, se presenta una evaluación general de los resultados de las modificaciones incorporadas por la Reforma Política de 1991 en la configuración del sistema de partidos políticos en Colombia hasta el año de 2002; después se estudiarán los primeros intentos de reforma al sistema de partidos políticos que se había configurado en 1991; finalmente, se presentarán las conclusiones sobre las temáticas tratadas.

Para iniciar con el estudio que se plantea, como ya se ha mencionado, es necesario presentar detalladamente el contexto jurídico-político del sistema de partidos que se aplicó hasta antes de la ANC de 1991, que se caracterizó por la implementación del modelo bipartidista cuyos protagonistas eran el Partido Liberal y el Partido Conservador, colectividades que se alternaban

cada cuatro años el poder político del país. A este acuerdo entre ambos partidos se le denominó el “Frente Nacional” que inició en 1958 y terminó en 1974. Posteriormente a este año (1974), el Partido Liberal ostentó el poder presidencial hasta 1998, con la excepción de que el Partido Conservador obtuvo la presidencia de la República en el periodo comprendido entre 1982 a 1986 (Gobierno Betancur)⁶. No obstante, en ciertos aspectos como la distribución burocrática del Estado se mantuvo el “Frente Nacional”⁷.

Así pues, el “Frente Nacional” se planteó como una salida política a la violencia que se había agudizado con el asesinato del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán en 1948. A partir de la muerte de Gaitán (evento conocido históricamente como el “Bogotazo”) la intolerancia bipartidista no sólo se observaba dentro de las instituciones políticas del país, sino que también se extendió a la zona rural en la que se conformaron grupos de campesinos alzados en armas que tomaron las banderas de algunos de los dos partidos tradicionales empezaron con los homicidios en masa de simpatizantes de la otra colectividad⁸.

Ante este panorama:

La característica central del sistema del Frente Nacional es que se trataba de un mecanismo para evitar pero no para innovar; para mantener pero no para avanzar; para evitar que un partido tomara la primacía sobre el otro, fuese cual fuese su respaldo popular; para impedir que en el panorama político pudieran aparecer institucionalmente otras fuerzas concurrentes; para lograr un consenso, que a la postre se volvió paralizante, a partir de la disposición por la cual se exigía que las decisiones en las corporaciones públicas fueran tomadas por mayorías de las dos terceras partes; y para impedir que el mismo mecanismo de cambio institucional que había sido aplicado para salir del embrollo social que en ese momento se vivía, pudiera ser puesto en práctica de nuevo (Tirado, 2001, p. 398).

En coherencia con este marco histórico, la ANC de 1991 con respecto al debate sobre el sistema de partidos políticos conveniente para la institucionalidad del país, se orientó hacia el establecimiento de un sistema político representativo y participativo en el sentido de permitir a nuevas fuerzas políticas tener un lugar en el escenario electoral para destruir los cimientos del modelo bipartidista imperante desde los primeros años de vida republicana en el siglo XIX (Tirado, 2007) y, que se había cerrado absolutamente a cualquiera otra ideología política a partir de la creación del “Frente Nacional”, en 1958.

La Constitución de 1991 buscó fortalecer la representación del sistema de partidos mediante el mecanismo de ampliar el número de los actores políticos. Esta perspectiva se fundamentó en dos criterios básicos: por una parte, en la idea de que era necesario estimular la

⁶ En contraste, Carlos Ariel Sánchez señala que “la colaboración prolongada entre los partidos podría llevar a hablar de Partido Único del Frente Nacional. Único, en tanto excluyente. Este análisis fue propuesto en varias ocasiones, el cual no puede ser históricamente compartido, aunque se hayan aceptado varios argumentos. No es posible creer que los dos partidos se hayan fusionado sino que sencillamente sus fronteras ideológicas se borraron, es decir, el Frente Nacional conservativizó al país, no solamente durante los 16 años previstos como consecuencia del pacto de Benidornr, sino también durante los mandatos de Alfonso López Michelsen, Julio César Turbay Ayala y Belisario Betancur Cuartas” (2006. p. 102).

⁷ Sobre el tema, se recomienda la lectura de los siguientes textos: Hartlyn, J. (1993). *La política del régimen de coaliciones, la experiencia del Frente Nacional en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes; y Hoyos, D. (2007). *Evolución del sistema de partidos en Colombia (1972-2000) una mirada local y regional*. En Autor. (Comp.), *Entre la persistencia y el cambio*. (21-47). Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

⁸ Para ampliar el estudio del contexto histórico de la agudización de la violencia en Colombia, se recomienda la siguiente lectura: Tirado, Á. (2001). *Del Frente Nacional al momento actual: diagnóstico de una crisis*. Bogotá: Planeta, Tomo II. Así mismo, para un análisis histórico riguroso sobre la temática, se recomienda: Sánchez Gómez, G. (1983). *Los días de la revolución: gaitanismo y 9 de abril en provincia*. Bogotá: Centro Cultural Jorge Eliécer Gaitán.

incorporación de los movimientos alzados en armas al sistema democrático, para lo cual era indispensable proveer de garantías reales a estos nuevos movimientos; para ello, se habló de la necesidad de impulsar un estatuto de la oposición no sólo para superar de una vez por todas los efectos no previstos e indeseables heredados del Frente Nacional, sino para gestar una cultura de oposición democrática. Por otra parte, era necesario abrirle el espacio de la representación política a las diversas minorías étnicas y religiosas tradicionalmente excluidas o sub-representadas en el régimen político (Pizarro, 1997, p. 88).

De este modo, se observa que la intención de la ANC de 1991 fue consolidar un sistema de partidos basado en la participación política⁹ entendida como la construcción de nuevos espacios de participación ciudadana que facilitara pasar de un modelo bipartidista a un modelo pluripartidista¹⁰.

Al respecto, Eduardo Pizarro menciona:

Esta última postura triunfó en la Asamblea Constituyente y tanto las normas constitucionales como su posterior desarrollo legal se orientaron a estimular el tránsito de un sistema bipartidista hacia un sistema multipartidista, mediante la incorporación de múltiples corrientes (políticas, étnicas, religiosas u otras) al sistema político-electoral (1997, p. 85).

En relación con los párrafos anteriores, se destaca que la ANC para el objetivo de implementar un sistema pluripartidista erigió al principio democrático como el rector transversal a la Carta de Derechos de 1991 con el propósito firme de establecer un escenario de participación política basado en el principio del pluralismo político. Este punto se explicará detalladamente en el primer acápite del presente capítulo.

Así mismo, la Reforma Política de 1991 procuró crear las condiciones jurídico-políticas necesarias para la consolidación de un sistema de partidos políticos en el que las nuevas plataformas ideológicas pudieran contar con la oportunidad de hacer presencia en las jornadas electorales. En consecuencia, en la ANC de 1991:

Dos caminos se tomaron para lograr mejorar la representatividad del sistema de partidos. En primer término, mediante una política de “acciones positivas” tendientes a garantizar una representación parlamentaria para las minorías étnicas y para los grupos insurgentes en tránsito hacia la vida civil. Para ello se creó una circunscripción especial en el Senado para las comunidades indígenas, una circunscripción especial en la Cámara para las comunidades negras y se dictaron normas de favorabilidad política para los grupos guerrilleros que hicieran dejación de sus armas. En segundo término, mediante una laxa normatividad para facilitar la presencia política de todos los actores colectivos de la sociedad, y para la creación de partidos y movimientos políticos. De acuerdo con la Constitución de 1991, son actores

⁹ Para comprender el concepto de representatividad que la ANC desarrolló, Pizarro explica que “...en cuanto hace al tema de los partidos y el sistema de partidos, se impuso una política tendiente a aumentar la “representatividad” de este sistema no a través de un fortalecimiento de la capacidad de los partidos en su función de mediación e intermediación, sino a través de una multiplicación de los partidos y movimientos políticos”. (Pizarro León-Gómez, E. (1995). La Comisión para la reforma de los partidos. *Revista Análisis político: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI)*, (26), p. 96, 90-108.

¹⁰ Puede verse: Buenahora, J. (1991). *El Proceso Constituyente. De la Propuesta Estudiantil a la Crisis del Bipartidismo*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

con capacidad política los partidos, los movimientos políticos, los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que se conformen en forma coyuntural para actuar en el plano político (Pizarro, 1995, pp. 96-97).

1.2. Conceptualización sobre el principio del pluralismo político, la democracia participativa y los partidos políticos contenidos en las actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991

En el primer acápite se explicarán los conceptos mencionados en las actas de la ANC con el objetivo de comprender el porqué del aumento excesivo en el número de partidos políticos¹¹ durante la década de los 90. Se pretende mostrar hacia dónde quería llegar la ANC con estas modificaciones en materia de derecho electoral y política.

De esta forma, se encuentra en la exposición realizada por la Constituyente Helena Herrán de Montoya, en la plenaria de la ANC del 14 de febrero de 1991¹², que entre los cuatro principios¹³, que debían inspirar a la nueva Constitución, tenía que desarrollarse el principio del pluralismo político como fundamento del sistema pluripartidista que se quería implementar.

Así pues, la Constituyente Helena Herrán manifiesta que el pluralismo conduce a un Estado fuerte¹⁴ por permitir la participación de nuevas fuerzas políticas. Al respecto, se encuentra en las actas de la ANC lo siguiente:

¹¹ Para efectos de conceptualizar sobre la institución de los partidos políticos, el texto de Giovanni Sartori sobre los partidos y sistemas de partidos es relevante para la investigación en cuanto realiza un estudio en el que sostiene que la democracia no puede existir sin la presencia de los partidos políticos. En este sentido, Sartori analiza los partidos políticos diferenciándolos de las facciones, y en consecuencia, expone la forma en la que surgieron los partidos, sus objetivos y sus funciones dentro de un Estado de Derecho. Además, el autor de manera detallada describe las diferentes formas que adoptan los sistemas de partidos dentro de una democracia. Por su parte, Manuel García Pelayo define a los partidos políticos "... de modo implícito o explícito como parte integrante fundamental del sistema jurídico-político democrático, cuya función es concurrir o cooperar en la formación de la voluntad política del pueblo. Con ello, los partidos particularmente considerados y el sistema pluralista de partidos (...) son instituciones constitucionalmente relevantes" (1996, p. 50). De igual manera, en relación con el concepto en estudio, los partidos políticos son definidos por Bourdieu, como "un agrupamiento de individuos que profesan las mismas ideas políticas y se esfuerzan por hacerlas prevalecer, consiguiendo el mayor número posible de ciudadanos para conquistar el poder o por lo menos influenciar sus decisiones" (1998, p. 146). Entre tantas definiciones, también se destaca la elaborada por Maurice Duverger, quien define a los partidos políticos como "una comunidad de una estructura particular, caracterizada principalmente por las relaciones internas entre los miembros de la comunidad" (2001, p. 53).

¹² Para profundizar: Actas de la ANC. Gaceta Constitucional. No. 19. Bogotá, 11 de marzo de 1991. p. 24.

¹³ Los otros tres principios que se mencionan en la Gaceta Constitucional No. 19. Bogotá, 11 de marzo de 1991. El Abedul. p. 24. son el principio de la tolerancia, la solidaridad y la autonomía.

¹⁴ Sobre el concepto de Estado fuerte: "Se busca conciliar la unidad del Estado con el pluralismo. Y éste es el punto crucial en el drama colombiano actual. El Estado Moderno debe ser más fuerte como no lo ha sido jamás pero sin devorar. Y es esa fortaleza la que permite que el Estado sea capaz de aceptar la tridivisión del poder, una tabla de derechos y de libertades para las personas; en fin, la estructura pluralista de la sociedad moderna, con su gama infinita de intereses y objetivos. En otras palabras, el Estado Moderno, siendo fuerte, está en capacidad de asegurar las libertades del ciudadano, que el pensamiento político moderno considera como razón de su existencia, el fundamento de su poder y uno de sus fines primordiales. Un Estado débil termina en el totalitarismo, terrorismo o la demagogia. Toda esta instrucción es para preguntarnos qué sucede en Colombia. En otras palabras: ¿Hay pluralismo en la Constitución vigente y en la sociedad? No. Esto es muy fácil de demostrar: en materia de poder político, la participación adecuada y equitativa termina siendo excluyente; por el mecanismo artículo 121, los tres poderes se convierten en uno solo, el Ejecutivo, armado de todas las atribuciones en Estado de Sitio; en materia del Poder Constituyente, no hay sino uno, no del todo democrático, detentado por el Congreso de la República (art. 218). Y así podríamos seguir interminablemente» (Actas de la ANC, No. 49 A, 1991, p. 94).

Por eso en religión como en política lo que de nosotros se espera es que admitamos la posibilidad de que existan varias explicaciones para un sólo fenómeno, varias posiciones defensables ante la problemática que se afronta. Luego nuestra Constitución tiene que consagrar como principio fundamental el de que Colombia es un Estado, pluralista, propiciando así la presencia de doctrinas disímiles que pueden convivir sin necesidad de pretender aniquilarlas.(...) Ser pluralista implica, por fuerza, impregnar de ideología a los partidos y defender con vigor sus principios para que la comunidad, la sociedad colombiana aprenda a mirar como normal y deseable que su realidad sea observada desde múltiples puntos de vista y se propongan diversas soluciones para un problema (Actas de la ANC, No. 19, 1991, pp. 24-25).

En esta presentación de la Constituyente Herrán también se observa la exposición de motivos sobre la nueva democracia participativa. Sobre el particular, se transcribe parte del debate:

Aquí queremos exponer una inquietud, que hemos percibido latente en todas las sesiones adelantadas, pero que, a pesar de relacionarse con los temas propuestos, no se ha concretado. Nos referimos a la deficiencia de la democracia que existe hasta la actualidad en Colombia. Dicha democracia se ha solido llamar erróneamente como “representativa”. El abate Inmanuel Sieyes, desarrollando las teorías del Barón de Montesquieu, plantea el sufragio como argumento para terminar con la división de los tres órdenes en que vivía la Francia por los años de 1788. Quería una Francia unificada, un todo. Como resultado, aparece el nuevo concepto de Nación y su consecuente “representación nacional” (Actas de la ANC, No. 49 A, 1991, p. 95).

De esta manera, en el contexto de una democracia participativa¹⁵ el principio del pluralismo político se incluyó en el preámbulo de la Constitución Política de 1991 como principio orientador de la misma, entendiéndose por éste, las diversas ideologías políticas que comparten un mismo escenario político de manera complementaria o de manera antagónica, dentro de un ambiente propicio de tolerancia, respeto por el pensamiento diferente y de compromiso con el desarrollo de un programa político en particular o en común. En tal sentido, estas interacciones políticas se presentan sin que estas diversas posiciones se eliminen entre sí.

En concordancia con el objetivo planteado al inicio de este acápite, se quiere identificar el tipo de sistema de partidos políticos que se anhelaba implementar para el nuevo ordenamiento constitucional colombiano.

De acuerdo con el análisis de las actas de la ANC, en muchas de éstas se debate el modelo de partidos políticos que convenía para la institucionalidad del país en el contexto de desbarajustar el sistema bipartidista que imperó hasta 1991. Así las cosas, se encuentra que los partidos políticos se proyectaban dentro de una democracia participativa y pluralista. En consecuencia, el Presidente de la República, César Augusto Gaviria Trujillo (1990-1994), manifestó:

¹⁵ La democracia participativa se desarrolla por los partidos y los movimientos políticos que, además de expresar el pluralismo ideológico, son instrumentos para la formación y la manifestación de la voluntad popular. Para ampliar el concepto de la democracia participativa se recomienda la lectura de las siguientes actas de la ANC: Gaceta Constitucional No. 56. Abril 22 de 1991. Informe-Ponencia titulado “Partidos, Sistema Electoral y Estatuto de la Oposición”, constituyentes Horacio Serpa Uribe, Augusto Ramírez Ocampo y Otty Patiño. p. 28; Gaceta Constitucional. No. 81. Bogotá, viernes 24 de mayo de 1991. Informe de Ponencia para Primer Debate en Plenaria titulada “Democracia Participativa, Reforma y Pedagogía de la Constitución”, realizada por los constituyentes Juan Carlos Esguerra Portocarreño y Jaime Arias López. (14-41); Gaceta Constitucional. No. 82. Mayo 25 de 1991. p.12; y Gaceta Constitucional. No. 107. Junio 24 de 1991. “Informe del Constituyente Fernando Carrillo Flórez”. p. 8

Ahora bien, en la intervención titulada “Partidos, sistema Electoral y Estatuto de la Oposición”, realizada por el Constituyente Horacio Serpa Uribe, se identifica el concepto y el alcance del modelo de partidos políticos que se quería implementar por parte de la ANC en 1991. En este sentido, Serpa manifestaba:

El nuevo sistema político que estamos diseñando requiere de partidos organizados y estables para canalizar con eficacia ante el Estado y el Gobierno las demandas de la sociedad civil, con la incorporación de los partidos a la Constitución, y también de los movimientos políticos que en definitiva con la propuesta aprobada en la Comisión son partidos en esencia, pero con otra denominación, se coloca nuestra Carta Política a la altura del moderno constitucionalismo, que se ocupa de regular estas formas de intermediación política (Actas de la ANC, No. 85, 1991, p. 100).

En esta intervención, este mismo Constituyente señalaba que el régimen de los partidos y de los movimientos políticos (que correspondía a una nueva forma de asociación política en el país¹⁶) debía elevarse a rango constitucional¹⁷ con el objeto de tener colectividades estructuradas y ordenadas. De la misma manera, en esta Acta de la ANC se observa que no solamente se buscaba el reconocimiento constitucional de los partidos y de los movimientos políticos, sino también las temáticas referidas a la financiación del Estado, los derechos y las garantías político-electorales. Por esta razón, Serpa sostenía que “la reforma de los partidos es inaplazable, pues sin ella se trunca la labor de renovación permanente que requiere una democracia para subsistir y desarrollarse a niveles cada vez superiores de organización social” (Actas de la ANC, No. 85, 1991, p. 100). Así mismo, Serpa también proponía la creación de la Rama Electoral como elemento indispensable para la democracia¹⁸.

En otras palabras, la ANC afirmaba que:

El establecimiento de un sistema político abierto a la competencia entre los partidos y movimientos implica el reconocimiento de las garantías necesarias para la formación de alternativas de cambios de las opciones desarrolladas por los que comparten el Gobierno. Tales garantías abarcan aspectos entre los cuales se destacan el acceso a la información oficial para el ejercicio pleno de la función crítica, la consagración del derecho de réplica, la participación directa en asuntos de especial interés nacional y el mantenimiento del sistema de representación proporcional en las corporaciones públicas (p. 104).

¹⁶ Para un estudio detallado sobre los movimientos sociales y políticos en Colombia, se recomiendan los siguientes trabajos: Laraña, E. (1999). *La construcción de los movimientos sociales*. Madrid: Alianza; Leal, F. (1991). *Los movimientos sociales y políticos: Un producto de la relación entre sociedad civil y Estado*. *Revista Análisis Político*, (13), 7-21; Londoño, R. (1994). *Una visión de las organizaciones populares en Colombia*. Bogotá: Fundación Social-Viva la Ciudadanía-UPN; Muñera, L. (1998). *Rupturas y continuidades: Poder y movimiento popular en Colombia, 1968-1988*. Bogotá: Cerec-lepri-Facultad de Derecho de la Universidad Nacional; y Santos, B. (1998). *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Uniandes.

¹⁷ Los partidos y los movimientos políticos se plasmaron desde el artículo 107 al 111, ubicados en el Título IV, Capítulo 2 de la Constitución Política de 1991.

¹⁸ Esta propuesta fue introducida en la Constitución Política de 1991 en el Título IX: De las Elecciones y de la Organización Electoral. Sobre el Consejo Nacional Electoral, en particular, ver: Artículos 264 y 265 CP.

Sumado a los párrafos precedentes, el Constituyente Jaime Arias López, del Partido Conservador, sostenía que se hacía indispensable:

Evitar que el ostracismo de los partidos los siga convirtiendo en maquinarias de impulso de intereses grupistas o personales, evitando, entre otras cosas, las financiaciones de campañas por medio de dineros de dudosa procedencia, tal como ya lo ha experimentado el país. Los partidos y grupos políticos deben recuperar el contacto social con Colombia. Por todo lo anterior, presentamos a la honorable Asamblea, una propuesta que desarrolle el pluralismo, fortaleciendo con la democracia participativa, tema de estrecha relación con el aquí tratado” (Actas de la ANC, No. 23, 1991, p. 211).

Por otra parte, sobre las minorías políticas como desarrollo del principio del pluralismo y, por ende, de la democracia participativa, se encuentra que la ANC quería establecer las circunscripciones especiales para las minorías políticas (propuesta que fue plasmada en la Constitución de 1991) tales como los indígenas, los afrodescendientes y los colombianos en el exterior. En ese sentido, se resalta este proyecto constituyente¹⁹ que pretendía crear mecanismos de participación concretos para estos grupos que tradicionalmente habían sido marginados de las esferas decisorias en el país.

Entonces, cobra relevancia en el estudio del pluralismo político el papel que deben tener los grupos minoritarios dentro del escenario electoral. Por consiguiente:

Con el pluralismo se pretende garantizar que los grupos minoritarios sean tan diferentes como quieran ser y que su diferencia sea tomada como valiosa dentro del debate político, que se enriquece con la discusión creada a partir de estas opiniones. Ese es el verdadero pluralismo, que en términos generales podemos describir como ideológico, pero que en el procedimiento legislativo adquiere una indudable faceta política (Palacios, 2005, p. 287).

Sobre la representación de grupos minoritarios, Flavia Freidenberg señala que:

La hipótesis sostiene que un partido será más democrático cuando en sus órganos de gobierno se encuentren representados los diversos sectores (funcionales y territoriales) que integran la comunidad partidista; cuando las decisiones sean fruto de la discusión y el debate de esos miembros; cuando los miembros no sientan miedo a represalias futuras por expresar sus convicciones y cuando sus decisiones sean efectivamente las decisiones que finalmente promueva y defienda el partido (2006, p. 103).

Retornando al análisis de las actas, se encuentra que no todas las propuestas que se exponían en la ANC fueron aprobadas para ser parte de la Constitución Política de 1991. Así, se observa que se proponía la democracia interna dentro de los partidos políticos tanto para las elecciones de las directivas como de los candidatos. Sobre el asunto, los constituyentes Horacio Serpa, Guillermo Perry y Eduardo Verano señalaban que “la importancia y significación de los par-

¹⁹ Al respecto, en la Exposición General del Constituyente Iván Marulanda se observa que en la ANC se buscaba la participación activa de las minorías políticas. Sobre el tema: “Lo mismo con las etnias minoritarias. Propondremos los distritos étnicos, para que los compatriotas indígenas, las negritudes, los isleños, vean su cultura autóctona reconocida dentro del marco de la institucionalidad: sus formas propias de Gobierno, sus líderes naturales, su idioma, sus sistemas de producción y comercialización, sus creencias, sus formas de familia, de propiedad, de vida. Siempre hemos abogado también por los colombianos que viven en el exterior. Son una minoría conformada por más de tres millones de compatriotas, que aunque estén por fuera del territorio nacional, son parte nuestra. Tienen derecho a ser reconocidos dentro del universo activo y palpante de nuestra Nación” (Actas de la ANC, No. 18, 1991, p. 42).

tidos como órganos para la formación de la voluntad democrática justifica su reconocimiento institucional. Además, porque su consagración en la Carta Fundamental garantiza su democracia interna frente a las tendencias oligárquicas que se producen en el interior de la organización partidista” (Actas de la ANC, No. 24, 1991, p. 81)²⁰.

En síntesis, la ANC de 1991 se orientó a elaborar una Carta de Derechos que desarrollara un Estado Social de Derecho en la que diversas fuerzas políticas y sociales participaran activamente en el contexto de una Democracia participativa incluyente. Al respecto, el Constituyente Eduardo Espinosa Facio-Lince manifestó:

Es esencial para el país que entre los diversos partidos políticos, fuerzas, sectores sociales y étnicos representados en la Asamblea, se pueda establecer el marco doctrinario general del contenido de la reforma a que se aspira, buscando que nuestro ordenamiento constitucional consagre un régimen más democrático pluralista e igualitario, que garantice las condiciones para ello sin que se afecten los poderes constitucionales. (...) Dentro de este orden de ideas expuesto, nos permitimos someter a vuestra consideración una serie de propuestas que fundamentalmente parten de la necesidad de profundizar y ampliar la democracia en el tejido de nuestras relaciones sociales, para que podamos implantar un Estado Social de Derecho que garantice la participación de todos los grupos políticos y sociales del país, cuya prioridad en la asignación del gasto público sea la inversión social para garantizar la satisfacción de los derechos básicos del ciudadano: educación, salud, vivienda, asistencia social, trabajo, recreación, acceso a los beneficios de la cultura (Actas de la ANC, No. 26A, 1991, p. 118)²¹.

De allí se puede inferir que a los partidos políticos “debe mirárseles como instituciones de gran relevancia y de gran interés nacional, pilares esenciales de la democracia. Si ello es así, por pobres que sean nuestros países, es necesario plantearse formas de funcionamiento de las entidades políticas que las hagan transparentes y eviten las graves crisis de gobernabilidad” (Vélez, 1997, p. 38). Por consiguiente, los partidos políticos consolidan la democracia participativa-representativa, ya que “la representación del pueblo como fuente de todo poder político, sólo es posible a través de la elección de representantes, para lo cual los partidos siguen siendo indispensables y aún excluyentes” (Thesing & Hofmeister, 1995, p. 9).

Se observa, entonces, que en los debates de la ANC de 1991 la democracia participativa se planteó como requisito indispensable para la formación y la consolidación del sistema de partidos políticos dentro de un contexto pluralista. Sumado a este carácter de la democracia como fundamento del sistema político de partidos, se hace notoria la celebración de elecciones periódicas en condiciones de libertad como factor que promueve las contiendas políticas entre los diferentes partidos políticos en el ámbito electoral y programático.

²⁰ Para profundizar sobre esta propuesta, se trae a colación el siguiente apartado: “Relievándolo como la más clara manifestación del derecho de asociación; demandando su interna democratización; facilitando para la escogencia de sus jerarquías y voceros el procedimiento de la Consulta Popular; determinando que a ellos corresponde la postulación de candidatos a elección popular, sin lesionar el derecho a que grupos significativos de ciudadanos, con el lleno de los requisitos que señale la ley, también puedan hacerlo; disponiendo la financiación estatal; facilitando la difusión de sus ideas y, en fin, garantizando el ejercicio del derecho a la oposición” (p. 86).

²¹ Así pues, en esta acta se destaca el siguiente anhelo constitucional que posteriormente fue aprobado en la Constitución de 1991: “(...) un Estado pluripartidista, con libertad absoluta para asociarse, expresar opiniones y con garantías para las minorías” (p. 123).

En la jurisprudencia constitucional colombiana se desarrolla detalladamente el alcance y el concepto del principio del pluralismo político como articulador de la Democracia participativa. En consecuencia, en la Sentencia C-089 de 1994, la Corte Constitucional de Colombia manifiesta que de conformidad con el principio en comentario “se reconoce la existencia de los más variados intereses y derechos, que surgen en las sociedades abiertas, en un plano de igualdad”. Así mismo, sobre el concepto del pluralismo expresa que “consiste en una serie de reglas de juego que imponen el respeto de la decisión mayoritaria tomada por el pueblo y la vigencia de las libertades públicas que lo hacen posible. Se considera contrario a la Constitución la expresión “democráticas” del numeral cuarto del artículo tercero del proyecto de ley estatutaria”. Así pues, este principio es importante para la democracia en el sentido de que facilita la existencia de diversas plataformas ideológicas en la actividad política y, por ende, en la toma de decisiones trascendentales para la vida de la Nación.

Acerca del principio del pluralismo en la conformación de las altas dignidades (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-169 de 2001) de la Rama Judicial, la Sentencia C-636 de 1996 señala que:

A la luz del ordenamiento constitucional vigente, donde uno de los principios fundamentales sobre el que se estructura el Estado es el de la democracia participativa y pluralista que garantiza un orden político y social justo, fundado en la igualdad y la justicia, no resulta admisible aceptar en la integración y composición de los altos cargos de la justicia colombiana, el criterio de paridad política, pues este desconoce abiertamente los principios del Estado de derecho colombiano enunciados en la Carta Política de 1991.

Para seguir con este rastreo jurisprudencial constitucional se reitera la Sentencia C-089 de 1994 que analiza el Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos. En esta providencia, la Corte Constitucional trata indistintamente los conceptos de oposición y de minorías en contraste con la fuerza mayoritaria que gana las respectivas elecciones.

La actividad política de las fuerzas derrotadas, sin embargo, no cesa. La vida democrática se alimenta de la prosecución del debate político y de la dialéctica que se establece entre los actores políticos que no se encuentran en el poder y las fuerzas mayoritarias que sí lo están. El precedente estadio de pugna por el triunfo electoral se difiere para el siguiente evento de esa naturaleza y, mientras tanto, como prolegómeno suyo que luego será decisivo, las minorías políticas asumen la función de control del poder, al paso que la mayoría, sujeta a ese escrutinio, lo ejerce (Corte Constitucional de Colombia).

Sobre el derecho a la oposición política, la Alta Corte elabora el siguiente argumento:

La oposición política es una consecuencia directa del valor del pluralismo y del derecho al disenso. Los partidos y movimientos están llamados a canalizar el descontento con el objeto de censurar cuando así lo estimen conducente las decisiones del gobierno. Desde luego, la complejidad de las demandas sociales y el carácter no forzoso de la función mediatizadora de los partidos y movimientos, hacen de la oposición un derecho que no se circunscribe a ellos sino que se extiende a toda la sociedad civil. El derecho a la oposición también es manifestación del derecho a la libertad de expresión. La constitución colombiana consagra la

libertad de expresión en su artículo 20. Otras fuentes del derecho a la oposición se encuentran en las libertades de reunión y asociación. El régimen de la oposición ha sido previsto en el artículo 112 de la Constitución Política. Según el texto constitucional, los partidos y movimientos políticos que no participen en el gobierno pueden ejercer libremente la función crítica. Es un derecho que tienen aquellos que no hacen parte del Gobierno y también de una función necesaria para el mantenimiento del pluralismo y de la democracia (Sentencia C-089 de 1994).

Finalmente, después de analizar las actas de la ANC de 1991 y de mencionar el desarrollo jurisprudencial constitucional sobre el pluralismo político, es necesario precisar que la ANC, órgano deliberativo y decisorio²², buscaba plasmar en la Constitución Política de 1991 un sistema pluripartidista fundamentado en el principio democrático y del pluralismo para garantizar el surgimiento de nuevas fuerzas y de minorías políticas que pudieran contar con el espacio adecuado para el ejercicio satisfactorio de la actividad política-electoral. Como resultado de lo anteriormente explicado, se afirma que en el contexto del Estado Social de Derecho, se desarrolló una democracia participativa y pluralista garante del derecho a la oposición con el ánimo de desbarajustar el bipartidismo que venía imperando en Colombia.

1.3. Reforma al sistema de partidos políticos introducida mediante la expedición de la Carta de 1991

En este punto se explicarán las reformas introducidas en 1991 en materia de derecho electoral y de partidos políticos. De este modo, se mostrará lo efectivamente aprobado y plasmado en la Constitución de 1991 por parte de los constituyentes.

Antes de iniciar con este estudio, se evidencia que la Constitución Política de 1991 introdujo sendas reformas a la institucionalidad del país, pero para efectos de este trabajo se destacan las modificaciones que implementó exclusivamente en materia política y electoral.

Ahora bien, en primer lugar, la Carta de Derechos de 1991 estableció una democracia participativa como marco de acción de los partidos políticos. Es así como la Constitución de 1991 consagra en el “Titulo IV: De la participación democrática y de los partidos políticos” numerosas formas de participación democrática, entre las cuales se encuentran las siguientes:

- La Iniciativa popular legislativa.

²² Para un estudio detallado sobre el trabajo y los debates de la ANC, se recomiendan los siguientes libros: De La Calle, H. (2004). *Contra todas las apuestas: Historia íntima de la Constituyente de 1991*. Bogotá: Planeta; Manrique, A. (1991). *La Constitución de la Nueva Colombia*. Medellín: PNUD- Alcaldía de Medellín; y Lemaitre, J. (2009). *El derecho como conjuro*. Bogotá: Uniandes y Siglo del Hombre Editores. Así mismo, para un análisis de la democracia deliberativa, se recomiendan las siguientes lecturas: Gargarella, R. (1997). *Crisis del sistema representativo*. México: Fontamara; y Nino, C. (1997). *La Constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.

- La Iniciativa popular normativa departamental.
- La Iniciativa popular normativa local.
- La Consulta popular.
- El Referéndum en sus diversas manifestaciones.
- La Revocatoria del mandato.
- El Cabildo abierto.
- El Plebiscito.

Sobre la democracia participativa establecida en la Constitución Política de 1991 la Corte Constitucional ha manifestado los siguientes argumentos:

El principio de la participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades, así como una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del sistema colectivo.

El concepto de democracia participativa lleva ínsita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un redimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional.

(...) En la democracia participativa el pueblo no sólo elige sus representantes, por medio del voto, sino que tiene la posibilidad de intervenir directamente en la toma de ciertas decisiones, así como la de dejar sin efecto o modificar las que sus representantes en las corporaciones públicas hayan adoptado, ya sea por convocatoria o por su propia iniciativa, y la de revocarle el mandato a quienes han elegido.

En síntesis, la participación ciudadana dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Esta implica la ampliación cuantitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de los individual, familiar, económico y social (Sentencia C-180 de 1994).

Al respecto, sobre la participación política, Carlos Ariel Sánchez menciona que:

Tradicionalmente, se ha clasificado la participación política como directa o indirecta. La participación indirecta es la típica en la democracia representativa y los mecanismos son suficientemente conocidos y se pueden puntualizar los consagrados constitucionalmente: elección de autoridades, opinión pública, prensa y partidos políticos. Formas de participación ciudadana directa son el derecho de petición en interés general o colectivo, las acciones públicas y populares; la revocatoria del mandato y las distintas formas de iniciativa popular (1994, p. 84).

Por consiguiente, Sánchez sostiene que la democracia en Colombia es semi-directa adscrita a un sistema intermedio. En tal sentido:

La expresión semi-directa describe un régimen político en el que las autoridades no solamente son elegidas por los ciudadanos sino que igualmente están subordinadas a sus decisiones, reuniendo así dos elementos: la elección. Que es la característica principal del sistema representativo, y la votación, que le permite al pueblo pronunciarse sobre un punto preciso sometido a su consideración. En otros términos, se combinan mecanismos de la democracia directa y de la indirecta en un sistema que se puede denominar intermedio (1994, pp. 84-85).

En resumen, el Constituyente de 1991 quería, con la expedición de la Constitución de 1991, desbarajustar el bipartidismo mediante el fomento de la participación política de nuevas fuerzas o colectividades en la contienda electoral y, por ende, en la toma de decisiones trascendentales para el país.

En segundo lugar, en cuanto a las modificaciones al sistema electoral la Reforma Política realizada por la ANC en 1991 se dirigió a elevar a rango constitucional tres variables del derecho electoral, estas son: Circunscripción Electoral, Listas electorales y Cuociente electoral.

1.3.1. Variable de la circunscripción electoral

La circunscripción electoral²³ se define como “aquella zona en la cual los votos emitidos por las personas con derecho a sufragio constituyen el fundamento para el reparto de los escaños a los candidatos, con independencia de los votos emitidos en otra zona electoral” (Nohlen, 1981, p. 106). Entonces, la circunscripción electoral es el “ámbito personal y territorial del ejercicio del derecho al sufragio” (Hernández Bravo, 1997, p. 371).

En consonancia con esta definición, la circunscripción electoral puede ser uninominal o plurinominal. En este sentido, Pedro Pablo Vanegas manifiesta:

Las uninominales, como se deduce de su nombre, son aquellas circunscripciones en las que se elige un representante y sólo resulta aplicable el principio de decisión mayoritaria. Por su parte, las plurinominales serán aquellas en las que se elige más de un escaño. No obstante, es importante resaltar que en estas circunscripciones existen de todos los tamaños, binominales, trinominales, cuatrinominales, o pentanominales. Adicionalmente, en la mayoría de los casos, no existe uniformidad en las mismas y, por ende, la regla electoral dependerá invariablemente de la magnitud de cada circunscripción, con el fin de determinar si son más o menos proporcionales y las consecuencias sobre la representación política (2008, p. 59).

²³ Para profundizar sobre la Circunscripción Electoral, se recomiendan los siguientes trabajos: Botero, F. (1998). El Senado que nunca fue. La circunscripción nacional después de tres elecciones. En Bejarano, A. & Dávila, A. (Eds.), *Elecciones y democracia en Colombia 1997-1998*. Bogotá: Universidad de los Andes; y, Gómez, A. (1996). Régimen de Partidos Políticos y alternativas al sistema electoral. En Delgado, O. (Comp.), *Modernidad, Democracia y Partidos Políticos*. (139-186). Bogotá: Fundación para la Investigación y Desarrollo de la Ciencia Política.

En 1991 las modificaciones introducidas por la ANC en materia de circunscripción electoral se concentraron en regular la composición y la forma de elección del Congreso de la República²⁴.

Como resultado de esta reforma, la Constitución Política de 1991 estableció la circunscripción nacional para las elecciones del Senado de la República en contraste con las circunscripciones territoriales o múltiples que eran utilizadas desde los primeros años de vida de la República en el siglo XIX. Además de esta modificación, la Carta de 1991 plasmó en el artículo 171 que el número de senadores quedaría en 100 miembros.

En cuanto a las modificaciones que se introdujeron a la variable de la circunscripción electoral para la elección de los miembros de la Cámara de Representantes, se observa que se conservaron las circunscripciones territoriales. De esta forma, en el inciso tercero del artículo constitucional 176 se estableció que cada departamento conforma una circunscripción electoral. Esta disposición también señaló que junto a las 32 circunscripciones electorales territoriales que corresponden a los 32 departamentos, tendría lugar una nueva circunscripción electoral para el Distrito Capital de Bogotá totalmente aparte de la circunscripción electoral de Cundinamarca.

Así mismo, la Reforma Política de 1991, en materia de la circunscripción electoral, mantuvo la integración de la Cámara de Representantes con la aplicación de los criterios geográficos y demográficos. En consecuencia, en cuanto al criterio geográfico se conservó una representación mínima por circunscripción fijada en dos personas (artículo 176, inciso segundo, Constitución de 1991); en cuanto al criterio demográfico se estableció una representación adicional; al respecto Vanegas menciona lo siguiente:

Aquí, como ha sido la constante en las últimas reformas constitucionales sobre el tema, se aumenta la base de 100 mil o fracción mayor de 50 mil a 250 mil o fracción mayor de 125 mil. De esta manera, el número de representantes pasa de 199 miembros a 161 miembros. También es importante resaltar que en la nueva redacción de la norma superior sobre la conformación de la Cámara no se señaló ninguna fórmula que permitiera actualizar las bases de asignación de las curules (2008, p. 122).

Además de lo explicado anteriormente, se introdujeron, mediante esta reforma política, las circunscripciones especiales, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes. De este modo, la circunscripción especial para el Senado quedó definida en el inciso segundo del artículo constitucional 171, en el cual se aprecia que esta nueva circunscripción de carácter nacional quedó exclusivamente para las comunidades indígenas y se fijó en dos los miembros que la deben conformar. Es de anotar que para efectos de las elecciones a esta circunscripción se señaló el método del Cuociente electoral²⁵.

²⁴ Sobre la composición y la forma de elección del Congreso de la República a partir de la aplicación de la Circunscripción Electoral, puede verse: Giraldo García, F. (2003). Partidos, Movimientos políticos y sistema electoral. En Autor. (Ed.), *Sistema de partidos políticos en Colombia estado del arte 1991- 2002*. (81-106). Bogotá: Centro Editorial Javeriano CEJA.

²⁵ El método del Cuociente electoral es el número que resulta de dividir el total de los votos válidos de la respectiva elección por el número de curules o puestos por proveer.

En relación con la circunscripción especial para la Cámara de Representantes, en el inciso tercero del artículo constitucional 176 el Constituyente de 1991 faculta a la Rama Legislativa para crear la circunscripción especial con la finalidad de asegurar la participación de los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior. También, en el inciso cuarto del artículo mencionado define que para esta circunscripción sólo se podrá elegir hasta cinco representantes.

En este sentido, el Congreso de la República, mediante la Ley 649 de 2001 (10 años después de la expedición de la Constitución Política de 1991) desarrolló el mandato constitucional con el propósito de establecer que en la circunscripción especial de la Cámara de Representantes se elegirían los cinco representantes de la siguiente manera: tres representantes para los grupos étnicos (dos representantes para las comunidades afrodescendientes y uno para las comunidades indígenas); uno para los colombianos residentes en el exterior y uno para las minorías políticas²⁶.

1.3.2. Variable de las listas electorales

La reforma de 1991 trajo la exigencia constitucional de listas electorales cerradas bloqueadas. La lista es cerrada cuando el elector puede solamente votar por los candidatos que se encuentran en la respectiva lista; y se bloquea la lista cuando se prohíbe al elector modificar el orden de la inscripción de los candidatos.

1.3.3. Variable o fórmula del cuociente electoral

La nueva Constitución mantuvo la fórmula del Cuociente electoral o cuota Hare²⁷ que se aplicó hasta antes de la reforma de 2003 y, que consistía en tomar el total de votos válidos de la respectiva elección y dividirlo por el número de curules para proveer. El resultado de esta

²⁶ En el artículo 4 de la Ley 649 de 2001 se establecen los requisitos para que los partidos, los movimientos y los grupos significativos de ciudadanos puedan acceder a la curul dispuesta para las minorías políticas. A continuación se transcribe la disposición: "Artículo 4. Candidatos de las minorías políticas. Podrán acceder a una curul por la circunscripción especial para las minorías políticas, los movimientos o partidos políticos:

a) Que hubiesen presentado candidatos a la Cámara de Representantes como mínimo en un 30% de las circunscripciones territoriales;

b) Que no hubiesen obtenido representantes en el Congreso Nacional, y

c) Que su votación mayoritaria en un mismo departamento o circunscripción territorial sea menos del 70% de la sumatoria de su votación en todo el país.

La curul corresponderá al partido o movimiento político que, cumpliendo con los requisitos, de los literales anteriores, obtenga la mayor votación agregada en todo el país.

La lista a la cual se le asignará la curul será la conformada por las cabezas de lista de mayor a menor votación de las inscritas por el respectivo partido o movimiento en todo el territorio nacional". En: Ley 649 de 2001. Por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia. Diario Oficial No. 44.371, del 28 de marzo de 2001.

Es de anotar que mediante la Sentencia C-169 de 2001, M. P. Carlos Gaviria Díaz, la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 153 de la Constitución Política, "condicionado a que se entienda que también pueden acceder a la curul para las minorías políticas los candidatos que, llenando los requisitos allí establecidos, se hayan presentado con el respaldo de movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos, y no sólo los de movimientos o partidos políticos".

²⁷ La fórmula del Cuociente electoral o cuota Hare ya se encontraba regulada en el artículo 7 del Decreto 2241 de 1986 por medio del cual se adopta el Código Electoral.

operación es el Cuociente electoral. Es de anotar que el residuo de esta fórmula favorecía a los partidos políticos minoritarios, lo que condujo al aumento de los partidos políticos en el sistema político y electoral.

En tercer lugar, en cuanto a las reformas orientadas a la organización interna de los partidos políticos, la Carta Política de 1991 se ocupó de dos aspectos:

El primero se relaciona con establecer la libertad organizativa o de funcionamiento interno de los partidos políticos, tanto en la forma para elegir sus candidatos como en los mecanismos adecuados para la toma de decisiones en las respectivas mesas directivas de las colectividades partidistas. Sobre este tema, la Corte Constitucional expresa el siguiente argumento:

El derecho a la libertad organizativa aplicable a los partidos y movimientos políticos, tiene sólido respaldo constitucional en los artículos 38, 40-3, 107 y 108 de la Carta. La libertad organizativa interna que la Constitución reconoce a los partidos y movimientos, reafirma la apertura del sistema político en su mismo origen: “En ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos” (CP art. 108). El destino de los ingresos del partido, incluidos los provenientes del apoyo estatal, es un asunto que está gobernado por el principio de libertad interna. La gestión de las finanzas de una organización política está íntimamente ligada a su estrategia y plan de acción y mal puede, por ende, condicionarse desde afuera (Sentencia C-089 de 1994).

En el segundo se observa que la Constitución Política de 1991 estableció que un partido político, para alcanzar la personería jurídica, debía cumplir con alguna de estas tres condiciones²⁸:

- Obtener 50.000 votos en la respectiva elección en cuerpos colegiados.
- Obtener 50.000 firmas.
- Alcanzar representación en el Congreso de la República.

De esta forma, se observa que estos requisitos para alcanzar la personería jurídica por parte de una colectividad política llevaban implícitamente la tarea de debilitar electoralmente al Partido Liberal mediante disposiciones flexibles que fomentaran la constitución de nuevos partidos y movimientos políticos. En efecto, la ANC buscó los correctivos necesarios para desbarajustar la estructura bipartidista²⁹ que imponía un sistema jerárquico que obstaculizaba la participa-

²⁸ Al respecto puede verse: (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-757 de 2004).

²⁹ La ANC de 1991 se conformó en su mayoría por 24 delegatarios provenientes del Partido Liberal, por 19 miembros de la Alianza Democrática M-19, por 11 delegatarios del Movimiento de Salvación Nacional (MSN), por 5 miembros del Partido Social Conservador (PSC), entre otros. De este modo, se señalan solamente estas cuatro colectividades para efectos de mostrar el nivel de liderazgo alcanzado por parte de éstos dentro de la ANC. Al respecto: “El delegatario Horacio Serpa Uribe alcanzó más objetivos políticos que sus homólogos, con el concurso de las mayorías de su partido. En efecto, en el 88.40 % de las votaciones nominales, Serpa Uribe hizo parte de la mayoría de la bancada del Partido Liberal que votó en un mismo sentido, y como se sabe, esta misma bancada fue la que sacó más proyectos adelante en primer debate, donde quizás se tomaron las decisiones más determinantes. Este grado de coincidencia entre las mayorías y su jefe se elevó al 93.47 %. El delegatario Antonio Navarro Wolff se ubica en un segundo lugar en materia de liderazgo, con un grado de adhesión a la mayoría de su movimiento del 84.14%, aunque para el caso de las votaciones con base en las que se midió la disciplina del partido el M-19 estuvo por encima del liberalismo, que ocupó el primer lugar. El delegatario Álvaro Gómez Hurtado, jefe del MSN, ocupó el tercer lugar en materia de liderazgo, y su colectividad alcanzó el tercer lugar en materia de disciplina. En efecto, su grado de adhesión es muy próximo al del Constituyente Augusto Ramírez Ocampo del PSC y la disciplina de su partido es ostensiblemente mayor. Finalmente, el delegatario Augusto Ramírez Ocampo del PSC con un grado de adhesión del 82.48%, mayor que el del delegatario Gómez Hurtado, se ubicó en un último nivel de liderazgo por cuanto su partido obtuvo un grado de disciplina de apenas el 50.59%” (Cepeda, 2007, p. 382).

ción política y electoral de nuevos ciudadanos no adscritos a este sistema tan discriminatorio y corrupto en la manera de llevar a cabo las elecciones de los candidatos oficiales del respectivo partido.

En cuarto lugar, sobre las reformas a las autoridades electorales, es menester decir que se elevó a rango constitucional el Consejo Nacional Electoral para asegurar la transparencia y el buen funcionamiento de la democracia. El texto original de la Constitución Política de 1991, en el artículo 264,³⁰ establecía que le correspondía al Consejo de Estado la atribución de elegir a los miembros del Consejo Nacional Electoral³¹. En cuanto a la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Reforma Política de 1991 estableció en el artículo 266 de la Constitución de 1991 que le correspondía al Consejo Nacional Electoral el nombramiento del Registrador Nacional del Estado Civil.

En quinto lugar, el Constituyente de 1991 estableció en el título XI de la Constitución la organización territorial en lo atinente al régimen departamental, municipal y especial que se desarrolla en cuatro capítulos. Esta importante modificación se enmarca en el modelo de descentralización, tanto fiscal como política, que se consagró para el manejo y el funcionamiento de las entidades territoriales en el país. En este punto se resaltan dos aspectos. El primero tiene que ver con la elevación constitucional de la elección popular de alcaldes que había sido regulada mediante la Ley 78 1986³²; y el segundo aspecto consiste en mencionar que la Carta Política de 1991 introdujo la elección popular de gobernadores.

En sexto lugar:

Se introdujo la Vicepresidencia de la República y el Sistema de dos vueltas para la elección presidencial. Y se confirmó el nuevo sistema de votación por la vía del Tarjetón, elaborado por la autoridad electoral y distribuida por esa misma autoridad en la mesa de votación. También se introdujo un sistema parcial de financiación estatal de los partidos políticos y de las campañas electorales (Cepeda Ulloa, 2002, p. 8).

³⁰ Este artículo fue modificado mediante el Acto Legislativo 01 de 2003. Para estudiar en detalle los cambios que se le introdujeron a esta autoridad electoral, puede verse el segundo capítulo de la obra.

³¹ Por el momento puede verse el artículo 4 de la Ley 96 de 1985. Esta normativa será analizada rigurosamente en el segundo capítulo de este texto.

³² En cuanto a un estudio de la elección popular de alcaldes puede verse el acápite número 4 de este artículo.

1.4. Evaluación general de los resultados de las modificaciones incorporadas por la Reforma Política de 1991 en la configuración del sistema de partidos políticos en Colombia hasta el año 2002

En este acápite se analizarán las consecuencias que trajo consigo el desarrollo constitucional que tuvo el pluralismo político en la creación de nuevas fuerzas políticas en el país. Por consiguiente, se explicarán en detalle las dinámicas electorales de los políticos profesionales que personalizaron el sistema de partidos en detrimento de la institucionalización de los mismos (se estudiarán los conceptos microempresas electorales y la operación avispa). Para esta tarea, se tomará información de los resultados electorales para elegir el Congreso de la República de los años 1994, 1998 y 2002, con el propósito de analizar el efecto que produjo la Reforma Política de 1991 en estas tres elecciones. La hipótesis es demostrar que falló el sistema de partidos implementado en 1991 y, por ende, que no se lograron los resultados esperados por la ANC³³.

Ahora bien, antes de iniciar con este subtítulo sobre la evaluación general de los resultados de las modificaciones incorporadas por la Reforma Política de 1991 en la configuración del sistema de partidos políticos en Colombia hasta el año de 2002, es menester señalar que el sistema de partidos concebido en 1991 sufrió su primera reforma constitucional mediante el Acto Legislativo 03 de 1993, en virtud del cual se adoptó un sistema de suplencias colectivas o de vacancias de acuerdo con cada lista electoral en las corporaciones públicas (el sistema anterior a 1991 consistía en las suplencias personales).

Así pues, ante esta situación, la ANC eliminó la figura de las suplencias por la corrupción que generaba y remplazarla por la figura de las vacancias (las vacancias se establecieron en los artículos 134 y 261 de la Constitución de 1991 en los que se señalaba la forma cómo debían suplirse las faltas absolutas en los cargos de elección popular en las corporaciones públicas). En consecuencia, en 1991 se había plasmado que los congresistas de ambas cámaras no podían ser remplazados cuando incurrieran en una falta de carácter temporal. No obstante, a pesar de las buenas intenciones del Constituyente de 1991, el Congreso de la República expidió el Acto Legislativo 03 de 1993, tal cual se mencionó en el párrafo precedente, a través del cual se volvió a la figura de las suplencias personales pero con la denominación de vacancias³⁴.

³³ En la ANC de 1991 había dos posturas en debate sobre el sistema de partidos que convenía para el país. Así pues, "frente a este proceso de deterioro que día a día se toma más agudo, se presentan en el país dos posturas extremas: los partidarios de mantener y fortalecer el sistema bipartidista como el sistema "natural" e histórico en el país, y los partidarios de propender, por el contrario, por un sistema multipartidista. En la Comisión predominó este segundo punto de vista que, sin embargo, dejaba abierto un nuevo debate: ¿qué tipo de multipartidismo? Para los miembros de la Comisión era deseable intervenir mediante la legislación electoral y las normas sobre partidos, a fin de evitar, por una parte, una excesiva fragmentación partidaria (Brasil) y por otra, un multipartidismo desenfrenado (Ecuador). En otras palabras, la alternativa frente al agotamiento del modelo de representación bipartidista así como frente a los riesgos de una atomización del sistema de partidos, era propender por un nuevo modelo que podríamos calificar siguiendo a Giovanni Sartori como un pluripartidismo moderado. Cuatro o cinco partidos de ámbito nacional, mejor estructurados y, como veremos más adelante, con formas participativas más democráticas en su seno, sintetizan bien las exigencias de ampliar la representación política manteniendo condiciones favorables para la gobernabilidad" (Pizarro, 1995, p. 98).

³⁴ Para un análisis riguroso de este tema se recomienda la lectura del Acto Legislativo 03 de 1993 y la Sentencia de la Corte Constitucional C-532 de 1993 que consideró constitucional esta reforma.

Después de esta breve mención a la modificación introducida por el Acto Legislativo 03 de 1993, se estudiarán las temáticas planteadas en el inicio de este apartado.

En este sentido, se observa que 12 años después de expedida la Constitución de 1991 con respecto al sistema de partidos políticos que se estableció en la década de los 90, surgieron unas problemáticas relacionadas con la flexibilidad de la normativa electoral y política con respecto a los pocos requisitos que exigía la Carta para la creación de un partido político. Por consiguiente, en la evaluación de la aplicación de la reforma de 1991 se identifican las siguientes consecuencias negativas para el sistema de partidos colombiano:

- » Una marcada fragmentación o aumento excesivo en el número de partidos políticos en el escenario electoral. Se subraya entonces que:

La razón de pasar a un sistema “participativo”, por tanto, obedecía al interés que se creó por abrirles las puertas a diferentes vertientes políticas para participar activamente en la democracia a través de partidos o movimientos políticos y acabar con el tradicional bipartidismo hasta ese momento existente. Pero hubo un gran error en las reglas electorales. El error radicó en que las normas para formar un partido o movimiento político fueron muy laxas. Es decir, en Colombia se pasó de tener prácticamente dos partidos políticos a tener 76 micro-partidos. Por obvias razones se empezó a degenerar el sistema hasta tal punto que llevó a que se crearan partidos casi unipersonales, pero no sólo eso, se llegó a niveles incalculables de ingobernabilidad (Prieto, 2010, p. 26).

Como señalaba en 1997 el analista político Eduardo Pizarro:

Es indudable que nuestro país está entrando en una fase de desajuste partidario. Aun cuando las preferencias de la población continúen favoreciendo a los dos partidos históricos, tanto estos partidos como el campo de las “terceras fuerzas” presentan hondos desajustes. Estos se expresan en una personalización y atomización crecientes de los partidos, en una privatización de las campañas electorales y en una pérdida de legitimidad tanto de la política como de los políticos (1997, pp. 87-88).

El contexto de la década de los 90 se caracterizó, por una parte, por el surgimiento de numerosas colectividades políticas provenientes de grupos y movimientos culturales, económicos, sociales, religiosos y políticos diferentes a las dos corrientes partidistas -la liberal y el conservatismo- que habían cerrado las puertas para el ingreso de estas nuevas ideologías o terceras fuerzas al escenario político y electoral. Por otra parte, se caracterizó por la aparición en el ámbito electoral de partidos políticos que eran derivaciones de alguno de los dos partidos históricos de Colombia. En tal sentido, se observó una marcada fragmentación en el Partido Liberal³⁵, suceso que:

³⁵ Es de anotar que el Partido Conservador ya se encontraba debilitado en el escenario electoral y, por ende, en el ámbito político. Así pues, la atomización se produjo, en su mayor parte, dentro del Partido Liberal. En consecuencia, el Partido Conservador terminó de debilitarse con las facciones que surgieron en su interior. Al respecto, se recomiendan las siguientes lecturas: Barón, J. (2004). El partido hoy. En Autor. (Ed.), *El conservatismo colombiano, su historia y sus hombres 1930-2004*. (648-670). Bogotá: Jotamar Ltda; Vergnaud, A. (2004). *Las ideas Conservadoras en sus raíces y fronteras*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung; Ahumada, C. (2002). De Andrés Pastrana a Álvaro Uribe. En Autor. (Ed.), *Cuatro años a bordo de sí mismo la herencia económica, social y política del gobierno de Andrés Pastrana*. (1-22). Bogotá: Ancora Editores; y Roll, D. (2002). La crisis de los partidos políticos colombianos. En Autor. (Ed.), *Rojo difuso azul pálido los partidos tradicionales en Colombia entre el debilitamiento y persistencia*. (55-77). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Se caracteriza, de un lado, por una profunda atomización de los dos partidos tradicionales y, por otro, en cuanto hace al campo de las minorías políticas, por una honda fragmentación en múltiples agrupaciones tanto de índole propiamente política como religiosa, étnica o regional. Hasta el punto que, analistas como Rodrigo Losada han llegado a afirmar de manera sin duda exagerada que en Colombia hoy existen no menos de 14.000 micro-partidos que, como empresas individuales, se disputan el campo de la representación política (Pizarro, 1997, p. 85).

Frente a esta situación descrita, es claro que se presentó en el sistema de partidos de la década en comento una fuerte tendencia a crear facciones por parte de los dos partidos tradicionales que a la postre llevaron a una notoria división de estas colectividades en los últimos años. Sumado a lo anterior, se advirtió la puesta en marcha de prácticas corruptas por parte de estas dos colectividades dirigidas hacia la creación de micro-partidos o “Microempresas Electorales” con miras a la obtención de beneficios económicos estatales.

- » Un excesivo aumento en las listas electorales. Con respecto al incremento excesivo en la presentación de listas en las jornadas electorales para elegir tanto a los miembros del Senado de la República como a los Representantes a la Cámara, se evidencia, a grandes rasgos, que “el número de listas presentadas a las elecciones, pasó de 143 en 1991 a 319 en 1998. En las elecciones de 2002 se presentaron 8 listas menos que en 1998. Para la Cámara de Representantes, en 1991 se presentaron 486 listas y en 2002 906 listas” (Wills, 2002, p. 54).

De forma más detallada se muestra el siguiente cuadro (Pizarro, 2002, p. 378) que contiene el número de listas inscritas para el Senado y la Cámara de Representantes desde 1958 hasta 1998. Se aclara que para efectos de esta investigación interesa observar la relación de cifras desde el año de 1990 en adelante.

Año	Senado	Cámara
1958	67	83
1960	-	113
1962	97	143
1964	-	192
1966	147	215
1968	-	221
1970	206	316
1974	176	253
1978	210	308
1982	225	343
1986	202	330
1990	213	351
1991	143	486
1994	251	628
1998	319	692

- » La aparición de fuertes personalismos políticos³⁶, especialmente en las regiones y en los departamentos. En tal sentido, en los 12 primeros años de la Constitución de 1991, reconocidos líderes políticos (caudillos, caciques o gamonales electorales) convirtieron la institucionalidad partidista en personalismos político-electorales. Por consiguiente, se perdieron las ideologías políticas que ya venían resquebrajadas de tiempo atrás y se obstaculizó la gobernabilidad del país por la carencia de adhesión y de unidad dentro de los partidos políticos (se observaba una notable indisciplina intrapartidista fomentada por la creación de una gran cantidad de micro partidos políticos en cabeza de los caciques o gamonales electorales).

En coherencia con lo anterior, en una democracia participativa, que se orienta hacia la configuración de un sistema pluripartidista, es importante que las ideologías políticas se conserven y se consoliden en el tiempo en para que estas plataformas de pensamiento faciliten la gobernabilidad en el país³⁷. De este modo, los personalismos dentro de las organizaciones partidistas como resultado de la Reforma Política de 1991 debilitaron las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y, por ende, afectaron la efectiva y eficiente toma de decisiones políticas de Colombia.

En otras palabras:

Los partidos políticos además de funcionar como mecanismos de agrupación de intereses, también son necesarios para gobernar. Cuando se tienen que tomar decisiones en cuerpos colegiados como en los congresos o los parlamentos, se hace necesario conformar coaliciones. Las decisiones en este caso se deben tomar colectivamente, es decir, con el consentimiento de otras personas y no de manera individual. Conformar alianzas para votar iniciativas en parlamentos o congresos tienen altos costos de transacción. Especial, porque verificar los acuerdos entre los miembros de la coalición suele ser una tarea dispendiosa. Estos altos costos de transacción crean incentivos para que las coaliciones no sean coyunturales, sino más bien estables y de largo plazo. Por lo tanto la conformación de partidos políticos resulta ser una forma efectiva de economizar costos de transacción en la toma de decisiones en cuerpos colegiados (Prieto, 2010, p. 26).

En síntesis, a partir de 1991 las relaciones entre la Rama Ejecutiva y la Rama Legislativa sobre la elaboración conjunta de agendas viables para el país se tornaron difíciles y complicadas y hubo crisis en la gobernabilidad³⁸. Sumada a esta problemática, se presentó el debi-

³⁶ Al respecto, Londoño sostiene lo siguiente: "Peor aún, el nuevo esquema constitucional reforzó el carácter personalista de la política colombiana que se había abierto paso desde el Frente Nacional. Vale la pena recordar que los pactos para compartir el poder entre liberales y conservadores durante el Frente Nacional generaron una gran competencia interna y una creciente personalización de la actividad electoral ante la pérdida de relevancia de los programas partidarios" (Londoño, 2010, p. 13).

³⁷ Sobre la construcción de la gobernabilidad, se recomienda la lectura del siguiente texto: Murillo, G. & Ungar, E. (1993). Hacia la construcción de una agenda de gobernabilidad: La reforma política y la superación de los obstáculos al fortalecimiento de la democracia. En Ungar, E. (Ed.), *Gobernabilidad en Colombia. Retos y desafíos*. Bogotá: Universidad de los Andes.

³⁸ Sobre este punto, Pizarro señala: "Hacia el futuro, la elección de un Congreso totalmente atomizado no sólo dificultará la labor de cualquier gobierno, sino que continuará debilitando la ya precaria legitimidad del órgano representativo por excelencia del Estado colombiano. Ante esta situación, podemos concluir en este punto que, aunque la Constitución de 1991 haya dejado sentadas las bases para la renovación de un espacio institucional representativo para el debate y la controversia política a nivel (sic) nacional, la desestructuración de los actores políticos limita las potencialidades democráticas de la reforma, en la medida en que el escenario ha quedado ocupado más por individuos, que por organizaciones capaces de atribuirse una verdadera representación" (1994, p. 96).

litamiento del sistema de partidos por la falta de unidad ideológica institucional por parte de los políticos profesionales y por la no identificación de los ciudadanos con las plataformas y estatutos de una determinada colectividad.

- » El apogeo de las microempresas electorales, es decir, de los partidos políticos creados, entre otras causas, en procura de la obtención de los beneficios económicos que el Estado asigna a los partidos que han alcanzado la personería jurídica³⁹. Este suceso está relacionado con los dos puntos anteriores sobre el incremento de las listas electorales y el sistema de partidos de carácter personalista que, como se mencionó, conllevó a la pérdida de identidad de los partidos y de los movimientos políticos, ya que un político de un determinado partido podía renunciar a su colectividad y formar su propio partido o movimiento en la correspondiente jornada electoral.

Es necesario, entonces, ampliar el tema acerca del concepto de las “Microempresas Electorales” para comprender que la flexibilidad de la normativa constitucional de 1991 agudizó esta dinámica electoral que terminó fragmentando el sistema de partidos. Se menciona que la Carta de 1991 agudizó este fenómeno electoral puesto que esta práctica ya se evidenciaba desde 1957⁴⁰. Así, las microempresas electorales eran facciones partidistas lideradas por personajes políticos con reconocimiento nacional, regional o local, provenientes tanto del liberalismo como del conservatismo, que se creaban exclusivamente para las jornadas electorales con la finalidad de alcanzar la personería jurídica y, por añadidura, los beneficios económicos que el Estado brinda a una organización partidista con reconocimiento jurídico.

De esta manera, el aumento de estos micros partidos políticos desencadenó la crisis institucional de los partidos tradicionales; igualmente, con la consolidación de las microempresas electorales, se evidenció la incapacidad de las nuevas fuerzas políticas, fomentadas desde 1991, para conformar organizaciones de carácter nacional; finalmente, el concepto en estudio junto al fenómeno de la “operación avispa”⁴¹ y a las disposiciones constitucionales sobre

³⁹ El apogeo de las microempresas electorales se originó, además del hecho de acceder a los recursos del Estado, por la fragmentación y la ruptura territorial de las provincias en relación con el centro del país, factor que coadyuvó a los intereses de independencia y de autonomía que los caciques electorales regionales anhelaban con respecto a las directivas partidistas con domicilio en Bogotá.

⁴⁰ Desde 1957 se observaba esta práctica electoral. Para profundizar sobre la atomización interna de los dos partidos tradicionales (hecho que posteriormente se conocería como las “operación avispa”), puede verse: “(...) un fenómeno que puede ser considerado objetivamente (...) cuyos efectos son ya evidentes en las instituciones políticas colombianas, cuya comprobación no está sujeta al futuro y a contingencias, y que corresponde a una de esas tendencias que se marcan y acentúan, al menos electoralmente, a partir de 1957. Este fenómeno es la “atomización interna” de todos los partidos colombianos. Esta atomización se expresa y tiene un índice objetivo (...) en el número de listas inscritas para las elecciones” (Latorre, 1980, p. 155). También puede estudiarse lo siguiente: “La guerra de los residuos o, más coloquialmente la llamada “operación avispa” es, pues, un resultado de atomización extrema de los partidos tradicionales transformados en microempresas electorales. Esta situación no es, como se ha dicho en ocasiones, un fenómeno nuevo” (Pizarro, 2002, pp. 376-377).

⁴¹ “Una de las mayores expresiones de la crisis organizativa de los partidos es, sin duda, la utilización masiva de la llamada “operación avispa” que, de patrimonio del Partido Liberal, se ha extendido a todos los grupos sin distinción, incluyendo a las minorías étnicas y a los movimientos cristianos. Ante la incapacidad manifiesta de todas las organizaciones políticas para presentar un número limitado de listas o de candidatos con fuerte respaldo político y clara definición programática, la respuesta ha sido la indiscriminada concesión de avales electorales. Lo cual ha ahondado la personalización extrema de la vida política, el caudillismo paternalista y tendencias crecientes hacia la representación estrechamente corporativa o étnico religiosa” (Pizarro, 1995, p. 106). Además, este fenómeno de la “operación avispa” hizo desaparecer del escenario electoral a varios partidos políticos. Sobre este hecho se encuentra que “los partidos que crearon la circunscripción nacional, al no entender la complejidad de las reformas electorales fueron víctimas de su propio invento. El M19 y el Movimiento de Salvación Nacional, protagonistas de la Constituyente, desaparecieron ante la fuerza de la que se denominó operación avispa, que no era otra cosa que esa búsqueda de pequeñas votaciones para conseguir curules” (Londoño, 2010, p. 14).

el Cuociente electoral (fórmula conocida coloquialmente como la “guerra de los residuos electorales”) conllevaron a la división y no a la cohesión de los partidos políticos históricos y de las terceras fuerzas⁴².

Se resalta, pues, que las microempresas electorales⁴³ lograron su apogeo durante los primeros siete años de expedición de la Constitución de 1991. En consecuencia, los partidos tradicionales, pese a las buenas intenciones del Constituyente de 1991, encontraron la forma adecuada de acomodarse de manera exitosa a las nuevas reglas de juego. Al respecto, Felipe Botero sostiene que

los constituyentes perdieron este juego (...), ya que diseñaron una institución que apuntaba a la dirección acertada, dentro de sus intenciones, pero que les permitió a los miembros de los partidos grandes acomodarse a las exigencias del nuevo sistema y seguir actuando como si el sistema no hubiera cambiado (Botero, 1998, p. 325).

- » El acceso sin mayores controles de personas provenientes de organizaciones al margen de la ley a los cargos políticos de elección popular. Este hecho se gestó por el incremento del costo de las campañas políticas⁴⁴, efectuado por la reforma de 1991 y por la modificación implementada en torno a la circunscripción nacional para el Senado. Sobre el particular, se encuentra que:

Dado que éstas se financiaban individualmente, la circunscripción nacional multiplicó de forma exorbitante los gastos logísticos de las campañas. Peor aún, la posibilidad de establecer alianzas por fuera de los límites de las circunscripciones departamentales generó un mecanismo perverso de financiamiento de listas de apoyo. Mediante este mecanismo un Senador obtenía el apoyo de varias listas a la Cámara de Representantes de diferentes regiones pero tenía que ayudar a subvencionar el costo de las campañas que reforzaban su aspiración (Londoño, 2010, pp. 14-15).

A renglón seguido Londoño manifiesta que:

Esta nueva dinámica generó un escenario propicio para la infiltración permanente de fuerzas ilegales en la actividad política. Luego de los fallidos intentos del “Cartel de Medellín” en los ochenta para llegar a la política directamente (Pablo Escobar en el Congreso y Carlos Lehder creando un movimiento político propio) los nuevos capos (Cartel de Cali) optaron por la infiltración de altas esferas del Estado justo mediante el financiamiento de campa-

⁴² Las nuevas fuerzas políticas son denominadas por Eduardo Pizarro como “las terceras fuerzas” en relación con la supremacía que seguían manteniendo en el plano electoral tanto el Partido Liberal como el Partido Conservador, especialmente la primera colectividad. Al respecto: “En este sentido, las terceras fuerzas son aquellas que no han recibido un aval proveniente de los partidos tradicionales o de algunas de sus fracciones o facciones, que mantienen una total autonomía de las bancadas de uno u otro de estos dos partidos y no participan en sus respectivas convenciones. Con base en estos criterios vamos a agrupar el complejo universo de las “terceras fuerzas” con base en cuatro categorías: los partidos y movimientos políticos (como la AD M-19 y la UP), los partidos y movimientos de índole étnica o religiosa (tales como la Alianza Social Indígena o el Partido Nacional Cristiano), los partidos o movimientos regionales y finalmente, los movimientos liderados por “líderes antipartido” (como es el caso de Antanas Mockus o Bernardo Hoyos)” (Pizarro, 1997, p. 93).

⁴³ Sobre el tema, Gutiérrez señala: “Comentario aparte merece el concepto de “microempresas electorales”. Quienes lo acuñaron captaron un aspecto importante de la desinstitucionalización de nuestros partidos políticos, con su tumultuosa indisciplina, sus pequeños apetitos de tendero y su carencia de racionalidades de largo aliento (sentido de país, noción de intereses públicos, horizontes temporales amplios)” (Gutiérrez, 1999, p. 223).

⁴⁴ Este tema es analizado por Eduardo Pizarro de la siguiente manera: “Las consecuencias de este hecho son muy perniciosas. Por un lado, en la práctica, el senador electo no depende para su elección de un partido o un movimiento político, sino de su propio esfuerzo para conseguir recursos y proyectar su imagen; con lo cual se desvertebra la ya precaria disciplina partidista. Por otra parte, la ausencia de finanzas concentradas en las tesorerías centrales de los partidos facilita la presencia masiva de dineros provenientes del narcotráfico en las campañas electorales. Finalmente, la atomización de la representación anula la posibilidad de constituir tanto partidos de gobierno como de oposición, y también desvertebra las posibilidades de una mínima disciplina en el voto en el parlamento” (1995, p. 97).

ñas políticas. Posteriormente, el “paramilitarismo” aprovechó también la desestructuración partidista para conseguir influenciar las elecciones de 2002 y 2006 con mecanismos incluso más complejos que la mera financiación de políticos (2010, p. 15).

Sobre el fenómeno del paramilitarismo⁴⁵ que logró influenciar las elecciones de 2002 y 2006 mediante el uso de mecanismos más complejos que la financiación de campañas políticas, Germán Ayala y Clara López develan la cooptación del Estado mediante la consolidación del paramilitarismo como un proyecto político, económico y viable para los políticos y los empresarios del país. En este texto, Ayala denomina al proceso de cooptación de conciencias de los ciudadanos (que ha llevado a la polarización e intolerancia política en el país) por parte del proyecto del paramilitarismo como la “paramilitarización de los valores ciudadanos”⁴⁶.

- » El aumento de prácticas corruptas en los partidos políticos y la ausencia de mecanismos democráticos en la conformación de las juntas directivas de las colectividades, así como en la postulación de los candidatos a presentarse en las correspondientes jornadas electorales.
- » La pérdida de representación política de algunos departamentos como causa de la circunscripción electoral de carácter nacional para el Senado⁴⁷, ya que no se exigió constitucionalmente a los partidos políticos que aseguraran una representación adecuada y proporcional para cada departamento en el momento de conformar las listas electorales. Sin embargo, se tiene en cuenta que la Cámara de Representantes existe para garantizar la representación por cada departamento y, por ende, procurar la integración de las regiones.

Ahora bien, después de citar las consecuencias negativas ocasionadas por la Reforma Política de 1991, es menester mencionar las positivas.

- » La primera guarda relación con el último punto de los aspectos negativos sobre la circunscripción de carácter nacional para el Senado, es decir, esta variable electoral diseñada en la Constitución de 1991 “ha contribuido a desvertebrar el sistema tradicional del caciquismo regional. Una de las variables claves para comprender la dinámica de los procesos electorales es el tamaño de los distritos electorales, que al abarcar el país entero liquida la capacidad de control de un jefe regional: la masa electoral, que antes dominaba, le empieza a ser disputada desde el resto del país” (Pizarro, 1994, p. 98).

⁴⁵ Sobre el tema, pueden verse: López, C. (2007). La ruta de expansión paramilitar y la transformación política de Antioquia, 1997 a 2007. En: Romero, M. (Ed.), *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. (123- 232). Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris e Intermedio Editores; López, C. (2010). La refundación de la patria, de la teoría a la evidencia. En: Autor. (Ed.), *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. (29-78). Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris y Mondadori; Corporación Nuevo Arco Iris. (2007). *Parapolítica: la ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. 2ª Ed. Bogotá: Intermedio.; y García Villegas, M. (2007). Sobre balas y votos: violencia política y participación electoral en Colombia, 1990-1994. En Hoyos, D. (Ed.), *Entre la persistencia y el cambio. Reconfiguración del escenario partidista y electoral en Colombia*. (84-117). Bogotá: Universidad del Rosario.

⁴⁶ Al respecto: “Es decir, asistimos a una especie de paramilitarización de los valores ciudadanos, lo que conlleva la intolerancia en escenarios públicos y privados, como el trabajo y la familia, donde se confrontan y se validan, a veces de manera inconsciente, principios, acciones y valores asociados al fenómeno paramilitar, especialmente cuando los medios masivos exponen hechos de guerra perpetrados por las FARC o discursos contrarios a la lógica extractiva y económica neoliberal que se viene globalizando desde hace tiempo” (Ayala, 2011, p. 76).

⁴⁷ Un estudio detallado sobre la pérdida de representación política de algunos departamentos por causa de la circunscripción electoral de carácter nacional para el Senado, se encuentra en el siguiente libro: Ungar, E. & Ruiz, G. (1998). ¿Hacia la recuperación del Congreso? En Dávila, A. & Bejarano, A. (compiladores), *Elecciones y democracia en Colombia, 1997-1998*. Bogotá: Fundación Social, Departamento de Ciencia Política-Universidad de los Andes.

- » La segunda consecuencia, en coherencia con la contribución a desbarajustar el caciquismo regional, se refiere a que “el propósito de esta circunscripción era que movimientos nuevos y con pocas ataduras a las maquinarias regionales pudieran captar votos en todo el país, en otro intento por superar las maquinarias que desde los dos partidos controlaban el acceso al poder” (Londoño, 2010, p. 12). En 1991 se abrió el sistema de partidos políticos a otras corrientes de pensamiento político, social, cultural, religioso, etc.

La introducción de la circunscripción de carácter nacional para el Senado y de las circunscripciones especiales para el Senado y la Cámara de Representantes, permitieron la participación política a minorías que habían sido excluidas desde hace muchos años atrás del escenario político-electoral colombiano tales como los movimientos indígenas, los afrodescendientes y los grupos religiosos. Sin embargo, de conformidad con las tesis de varios autores, los resultados de la aplicación de la Reforma Política de 1991 en cuanto al fomento de la participación efectiva de nuevas fuerzas en el sistema de partidos no fueron exitosos del todo. De esta manera, Pizarro menciona que:

Resulta ilusorio pensar que Colombia ha hecho el tránsito hacia un sistema multipartidista. Quizás sería más apropiado calificar a Colombia como un “bipartidismo imperfecto”. Las minorías étnicas y religiosas pueden interpretar y representar diversos intereses de comunidades minoritarias dispersas en la geografía nacional, pero están lejos de constituir una fuerza coherente, con un proyecto nacional alternativo (Pizarro, 1994, p. 103).

En el mismo sentido, Londoño afirma que

el resultado que el marco constitucional produjo no fue tanto la aparición de nuevas formas de expresión política que disputaran el poder a los partidos tradicionales como una fragmentación interna de liberales y conservadores que multiplicó el número formal de partidos que entraban en la competencia electoral (2010, p. 13).

En este orden de ideas, después de analizar las consecuencias que produjo la aplicación de la reforma constitucional de 1991 en el sistema de partidos, se muestran las cifras para comprender que en las elecciones al Senado y a la Cámara de Representantes de 1991, 1994 y 1998 se identificó la fragmentación del sistema de partidos y la atomización interna de los dos partidos tradicionales.

De esta forma, el siguiente cuadro (Roland & Zapata, 2000, p. 8) muestra el número de partidos y de listas que se presentaron a las elecciones al Senado de los años 1991, 1994 y 1998 con la finalidad de evidenciar con cifras la fragmentación del sistema.

Partido	1991	1994	1998
Partidos o movimientos registrados	21	54	80
Listas registradas	141	245	319

También se presenta el siguiente cuadro (Gutiérrez, 1998, p. 234) que muestra que, pese al modelo multipartidista que se creó en 1991, los partidos históricos se adecuaron a las nuevas reglas electorales para conservar el dominio político sin cambiar seriamente sus formas de acción conforme al mandato constitucional. Al respecto, en el cuadro se observan las curules obtenidas por estos partidos en las elecciones a la Cámara de Representantes de los años 1991, 1994 y 1998 que permiten concluir que el Partido Liberal conservó su poder político por causa de la “operación avispa” de la que sacaron provecho electoral con la inscripción de numerosas listas.

Partido	1991	1994	1998
Liberal	87	88	87
Conservador	42	49	38
Terceras fuerzas	32	24	36

Sobre el número excesivo de listas, en las elecciones de 1991 se presentaron para Senado 143 listas; en Cámara, 486, para un total de 629 listas.

Posteriormente, en las elecciones de 1994 se presentaron 251 listas para el Senado y 628 para la Cámara de Representantes, para un total de 879 listas inscritas.

Sobre este comportamiento electoral, Pizarro explica que:

Este desbordamiento en el número de listas se percibió también con respecto a los partidos políticos, cuyo fraccionamiento fue total. Si en las elecciones para la Asamblea Constituyente el Partido Liberal tuvo que impulsar una “operación avispa” para evitar un desastre electoral, en las elecciones de marzo la casi totalidad de las organizaciones políticas se vieron obligadas a impulsar una táctica similar ante la ausencia de disciplina y cohesión partidistas (1994, p. 93).

En consecuencia, pasando a un breve análisis de las elecciones presidenciales de 1994 con respecto a la configuración del sistema de partidos, se encuentra lo siguiente:

En el sistema político colombiano existe hoy una suerte de “esquizofrenia política”. Mientras que los principales partidos tendieron a aglutinarse en torno a un sólo candidato presidencial (Samper, Pastrana, Navarro), simultáneamente se volatizaba la representación parlamentaria. Cada parlamentario, ante unos directorios políticos que sólo existían en el papel, debió impulsar su propia estrategia electoral, conformar sus equipos, adquirir sus recursos. El apoyo de su partido se redujo a un aval y luego, “sálvese quien pueda” (Pizarro, 1994, pp. 93-94).

En cuanto a las elecciones para el Congreso de la República de 1998

más de la mitad de los 80 partidos o movimientos políticos registrados ante el Sistema Nacional Electoral perdieron su personería jurídica por no haber obtenido un mínimo de 50.000 votos o un parlamentario electo. Es decir, la gran mayoría de estos partidos fueron flor de un día (Pizarro, 2002, p. 362).

Además, en estas elecciones, también se observó el incremento excesivo en el número de listas registradas: 319 para Senado y 692 para la Cámara de Representantes (total de listas: 1.011).

Finalmente,

en las elecciones del Senado de 2002 se presentaron en total 321 listas electorales. El Partido Liberal en ese mismo certamen electoral avaló 145 listas, con las que obtuvo una votación de 2.710.599, y lanzó un total de 29 curules y, de paso, el partido mayoritario en el Congreso. También vale la pena resaltar que todos los elegidos fueron las respectivas “cabeza de lista”, y ninguna de ellas eligió a más de un senador. El aumento vertiginoso del número de listas inscritas para Senado y Cámara se convierte en la muestra incuestionable de la excesiva fragmentación que caracterizaba nuestro sistema de partidos, creo que aún no superada (Vanegas, 2008, p. 130).

1.5. Primeros intentos de reforma al sistema de partidos políticos de 1991 y sus efectos hasta el 2003

En este acápite se mostrarán los temas sobre los cuales versaron las primeras propuestas de reforma política. Así pues, se hará énfasis en las propuestas que se retomaron en la reforma de 2003.

Desde el Gobierno López Michelsen (1974-1978) se pusieron en la agenda nacional los anhelos reformistas en temáticas políticas para la consolidación de la democracia en consonancia con la construcción de un Estado abierto a la participación activa de los ciudadanos. Se hace notorio que:

En esencia, se estaba poniendo en marcha el impulso de reforma que el presidente Alfonso López Michelsen desató cuando propuso la Asamblea Constitucional, el 3 de agosto de 1976. Y que luego fue continuado por las administraciones Turbay, Betancur, Barco, Gaviria, Samper y Pastrana (Cepeda Ulloa, 2005, p. 7).

Así mismo, en el Gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) se evidenciaron numerosas intenciones de reforma. En tal sentido, en este Gobierno se presentó una propuesta de reforma política con la finalidad de elaborar una normativa sobre partidos y sobre la financiación de campañas electorales. Como resultado de esta reforma se destaca el Decreto 2241 de 1986 por el cual se adopta el Código Electoral.

Además de estas reformas, en el Gobierno Barco⁴⁸ (1986-1990) se presentó el Proyecto de Ley 75 del 15 de septiembre de 1986, por medio del cual se reglamentó la Elección Popular de Alcaldes, que se tradujo en la Ley 78 de 1986. En consecuencia, las primeras jornadas electorales se realizaron en 1988, y esta ley se constituyó en la norma jurídica que incentivó el espíritu reformista de inicios de la década de los 90. Sobre esta primera gran reforma en materia electoral y de sistemas de partidos se encuentra lo siguiente:

La reforma que realmente tuvo significado fue la de “La Elección de Alcaldes”, Acto Legislativo Nro. 1 de 1986 que fue producto de un consenso liberal-conservador y que muchos atribuyen a un compromiso con los grupos guerrilleros, como parte del Proceso de Paz que puso en marcha la administración Betancur (Cepeda Ulloa, 2005, p. 5).

Sin embargo, es importante analizar que las elecciones populares de alcaldes realizadas en 1988 fue vista como una amenaza a los partidos tradicionales. De este modo, se empezaron a manifestar en el contexto del sistema electoral local la eliminación de líderes sociales que no estaban de acuerdo con el régimen imperante del bipartidismo (estos homicidios sobre los líderes sociales dieron lugar al surgimiento de grupos al margen de la ley). En el gobierno Betancur se observó el surgimiento de las Autodefensas Unidas de Colombia -AUC- como respuesta de los sectores económico, sociales y políticos (ligados a los políticos profesionales⁴⁹ que tradicionalmente venían manejando los intereses municipales, departamentales y regionales) de la sociedad colombiana que no estaban de acuerdo con la apertura política de participación electoral de personas provenientes de algún grupo guerrillero.

Paralelamente al hecho de que los grupos económicos y sociales predominantes no estuvieran de acuerdo con esta apertura política a miembros desmovilizados de las guerrillas, se observan otras razones para el surgimiento de las AUC, entre las que se destacan que las élites de la sociedad asociaron la defensa de sus propiedades privadas del accionar violento de los grupos guerrilleros; además, las élites económicas y sociales asociaron los movimientos políticos de apertura con la guerrilla (instigados por los políticos profesionales como es el caso de César Pérez en la masacre de Segovia).

Esta afirmación, como se ha mencionado, se fundamenta y se ubica en:

El contexto de apertura política, descentralización y negociación de paz con las guerrillas en el que surgieron los grupos paramilitares en la década de los ochenta. Los riesgos de una posible democratización provocaron la reacción negativa de élites regionales relacionadas

⁴⁸ Esta reforma estuvo motivada en el contexto político de la década de los 80 que consistía en lograr consensos que conllevaran a un proceso de paz con el grupo guerrillero denominado M-19. Al respecto: “La dimensión política del cambio de la administración Barco estaba enmarcada en el esquema gobierno-oposición, que buscaba crear una alternativa a la vía armada como forma de protesta. Como se sabe, la oposición es una forma pacífica y civilizada de tramitar los conflictos en una sociedad. Los conceptos contemporáneos de gobernabilidad democrática encuentran en el ejercicio de la oposición uno de sus principales elementos: *accountability*, o sea una rendición de cuentas, responsabilidad de los gobernantes hacia los ciudadanos; transparencia en el proceso político y, por lo tanto, oportunidad para una eficaz fiscalización y, en consecuencia, una herramienta poderosa para el control de la corrupción. En esencia, un gobierno eficiente es, en mucho, producto de un esquema gobierno-oposición. Y en un país donde la utilización de las vías de hecho está en el orden del día, es fundamental que la crítica, el desacuerdo, la inconformidad, la protesta, encuentren un escenario legal y legítimo para expresarse y ese no es otro que el de las corporaciones elegidas democráticamente: congreso, asambleas y concejos” (Cepeda Ulloa, 2005, p. 6).

⁴⁹ Germán Ayala define a los políticos profesionales de la siguiente manera: “En franca alusión a aquellos que viven de la política, que les ha permitido convertirse en referentes, negativos o positivos, de medios de comunicación y de la opinión pública. Se trata de aquellos políticos que hacen parte del Congreso y de otras instituciones del Estado, pero también de los que hacen política en eventos electorales y mediante prácticas clientelares propias de partidos y movimientos políticos. El político profesional no necesariamente actúa bajo los positivos parámetros éticos con los cuales se enuncia el término profesional” (2011, p. 30).

con los partidos Liberal y Conservador -pero principalmente al primero- frente a la posible incorporación a los diferentes sistemas políticos locales de los antiguos insurgentes, y con esto, la inclusión de grupos sociales hasta ese momento marginados del debate público. (...) la apertura económica y las negociaciones de paz, combinadas con la descentralización y la elección de alcaldes, pusieron en riesgo -o al menos esa fue la percepción de los liderazgos tradicionales- los equilibrios políticos establecidos en las regiones en donde la guerrilla y sus aliados electorales habían logrado influencia. Pero, además, esa misma apertura institucional y del régimen también ofreció posibilidades para la acción colectiva de grupos y sectores sociales que habían sido marginados por la forma limitada del sistema de representación electoral, y el aplastante dominio de las élites locales y rurales en la política regional y nacional. Los líderes y activistas que encabezaron esas movilizaciones han sido las principales víctimas de la crisis de derechos humanos de las dos últimas décadas (Ayala, 2011, p. 38).

De esta forma, a partir del Acto Legislativo 01 de 1986 se fue allanando el terreno para la formulación de una reforma política de gran impacto para la institucionalidad del país; se trata pues de la propuesta realizada por el presidente Virgilio Barco de llevar a cabo un Plebiscito el 30 de enero de 1988 y

que dio lugar luego a la propuesta de un Referéndum (20 de febrero de 1988) y que, finalmente, se materializó en la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente y, ya durante la administración Gaviria, la nueva Constitución de 1991. Así se cumplió una visión del presidente Barco que pocos días antes de asumir el mandato le dijo al politólogo francés Pierre Gilhodés, lo siguiente: “La gente piensa que me elige para administrar bien el país, pero lo que me va a corresponder es la Reforma Política” (Cepeda Ulloa, 2005, pp. 6-7).

Ya con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 se introdujeron sendas modificaciones al sistema de partidos políticos y a la variable de la circunscripción electoral (tema que se estudió en el segundo acápite de este capítulo). No obstante las buenas intenciones de la ANC en crear el escenario adecuado para la participación de nuevas fuerzas políticas en el ámbito electoral, se hizo necesario, en los medios político y académico, pensar en la reforma al diseño inicial de la Carta de 1991. Estas reflexiones se fundamentaron en las consecuencias que se observaban de la presentación de un gran número de listas a las elecciones del Congreso de la República y, por ende, por la fragmentación del sistema de partidos políticos originada en las disposiciones constitucionales que dejaban sin mayores trabas la adquisición de personería jurídica para constituir un partido o movimiento político.

Como resultado de este panorama, los primeros intentos de reforma política al modelo diseñado en 1991 se enmarcaron en la necesidad del Estado no sólo de modificar el régimen de partidos sino de introducir cambios en las variables del derecho electoral (entre las principales variables del derecho electoral que se querían cambiar se encuentran las listas múltiples, el método de Hondt⁵⁰, las listas cerradas, etc.). En consecuencia, en cuatro años de vigencia de la

⁵⁰ La fórmula basada en los divisores consiste en la fórmula electoral de la cifra repartidora o el método D'Hondt, que se aplica a partir de la reforma de 2003 (Acto Legislativo 01 de 2003) para asignar las curules. Se calcula de la siguiente forma: a) Se toma la votación de cada partido político y se divide por 1, 2, 3, 4 y así sucesivamente hasta el número de curules a proveer. b) Se ordenan los resultados de mayor a menor. c) Se divide por el último resultado (esta es la cifra repartidora). En este sentido, sobre la cifra repartidora, Nohlen explica que “la última cifra que aun logra adjudicarse un escaño es la cifra repartidora que se aplica para la división de los votos conseguidos por los partidos políticos. El cociente resultante indica el número de escaños que recibe un partido” (Nohlen, 2007, p. 117).

Constitución de 1991 empezaron a plantearse las primeras propuestas que se orientaban hacia las modificaciones de los dos grandes pilares de una reforma constitucional en materia política: el sistema de partidos políticos y el sistema electoral.

Al respecto, Pedro Pablo Vanegas manifiesta:

Entonces, la necesidad de reformar los sistemas electorales y el régimen de partidos con el propósito de conseguir un modelo que sea capaz de mejorar la representación, la participación y la gobernabilidad. Nada fácil encontrar armonía en esa triada, especialmente cuando las reformas electorales están dirigidas a mejorar la representación y la participación política, dejando a un lado la efectividad de los sistemas electorales que promueva una adecuada capacidad de concentración del mismo (2008, p. 22).

Como se ha mencionado durante el presente capítulo, ante este contexto de fragmentación del sistema de partidos políticos y sus repercusiones en la gobernabilidad del país, se observa que:

Las faltas de la Constitución de 1991 en lo referente a los partidos políticos, al sistema electoral, al funcionamiento del Congreso y a la financiación de campañas habrían podido ser mitigadas con una legislación apropiada y con un buen funcionamiento de entidades como el Consejo Nacional Electoral. Pero no ocurrió así: peor aún, ocurrió todo lo contrario. Por ello, se hizo un primer intento de superación de estas fallas con la creación de la “Comisión para el Estudio de la Reforma de los Partidos Políticos”⁵¹.

En este sentido, en el gobierno Samper (1994-1998) se presentó el primer intento de reforma al sistema de partidos políticos, el cual se vio frustrado⁵² por la crisis política producida por las denuncias de ingresos de dineros provenientes del narcotráfico en la financiación de la campaña electoral a la presidencia (a este suceso se le conoce coloquialmente como el “proceso 8000”)⁵³.

Sobre esta propuesta de reforma presentada en plena crisis política acaecida durante el gobierno Samper se trae a colación una contextualización realizada por Eduardo Pizarro:

La Comisión para la Reforma de los Partidos Políticos nació por iniciativa presidencial en una difícil coyuntura: las denuncias sobre infiltración de “dineros calientes” en las campañas electorales. Los múltiples riesgos que este hecho conllevaba, llevaron al gobierno a proponer la financiación estatal de las campañas electorales lo cual, a su vez, exigía un cambio en

⁵¹ “La Comisión fue creada mediante el Decreto No. 763 de 1995 y estuvo compuesta por quince miembros: Horacio Serpa Uribe (Ministro del Interior), Juan Guillermo Ángel y Pilar Córdoba (senadores y directores del Partido Liberal), Jaime Arias y Omar Yepes (senadores y directores del Partido Conservador), Carlos Arturo Ángel (presidente de la Asociación Nacional de Industriales ANDI), Orlando Obregón (presidente de la Central Unitaria de Trabajadores CUT), Jaime Dussán (senador y directivo de la Alianza por Colombia), Janeth Suárez (representante a la Cámara por la Alianza Democrática M-19), Alberto Casas (periodista), Guillermo Páramo (Rector de la Universidad Nacional) y los analistas políticos Fernando Cepeda, Javier Sanín, Pedro Santana y Eduardo Pizarro” (Pizarro, 1995, p. 90).

⁵² Al respecto, “la Comisión enfrentó dos desafíos fundamentales: en primer término, la amenaza de una contrarreforma constitucional alimentada por los sectores más cuestionados en el Congreso, liderados por el senador Alberto Santofimio Botero y bajo la batuta intelectual del constitucionalista Luis Carlos SÁCHICA, un abierto partidario de retomar pura y simplemente a la Constitución de 1886. Por otra parte, las enormes dificultades de alcanzar acuerdos por consenso en una Comisión compuesta por sectores políticos, sociales e intelectuales tan heterogéneos. Este segundo escollo fue, sin embargo, superado ya que la Comisión logró suscribir un documento de recomendaciones por consenso, salvo en algunos pocos temas tales como el voto obligatorio” (Pizarro, 1995, pp. 90-91).

⁵³ “Esta reforma política, no obstante el consenso, se frustró por la crisis política que siguió y que luego se agravó con el testimonio público de Fernando Botero en enero de 1996” (Cepeda, 2005, p. 224).

las normas que rigen el funcionamiento del sistema partidista. La propuesta causó estupor en la opinión pública, que rápidamente la calificó como un intento de echar una cortina de humo sobre el tema de la narco política. ¿Se trataba de un tema realmente urgente para el país? ¿Cómo era posible que, a escasos cuatro años de vigencia de la Constitución de 1991, se abriera nuevamente una etapa de reformismo institucional? Más allá de las motivaciones presidenciales o de la importancia y significación de la propia Comisión, creo que la reforma de los partidos políticos sí responde a una urgente necesidad nacional. Para nadie es un secreto que en Colombia se vive un preocupante deterioro del sistema de partidos y de la gestión parlamentaria. Es decir, que a la cuestión coyuntural relacionada con los “dineros calientes” en las campañas electorales, se añadía una preocupación legítima con respecto al futuro de la democracia colombiana (1995, p. 90).

De este modo, en la Comisión para el Estudio de la Reforma de los Partidos Políticos de 1995 participaron activamente los partidos políticos, los sindicatos, los gremios económicos y docentes universitarios. Así, el gran logro de esta Comisión fue el consenso en torno a 24 temáticas que debían regularse mediante una posible Reforma Política. Estas temáticas eran las siguientes:

1. La democratización interna de los partidos y movimientos políticos.
2. La financiación estatal de las campañas presidenciales.
3. El estudio de la conveniencia y costo de la financiación de otras campañas.
4. El pago anticipado de esa financiación.
5. La financiación estatal y privada sería solamente para las tesorerías de los partidos o movimientos.
6. Reducción de los costos de las campañas (prohibición de la publicidad pagada en televisión).
7. Espacios gratuitos en la televisión y radio difusión.
8. Reducción del tiempo de las campañas a tres meses.
9. Financiación del funcionamiento de los partidos y movimientos en los niveles nacional, departamental y municipal.
10. Estímulos financieros y de otra naturaleza para los partidos, movimientos y grupos que logren la elección de mujeres, negros o indígenas en las corporaciones públicas.
11. Severo sistema de sanciones para quienes violen el régimen de financiamiento de la política.
12. Prohibición de la doble afiliación a partidos o movimientos políticos.
13. Mecanismos de disciplina partidista.
14. Control al sistema de expedición de avales.

15. Cuota del treinta por ciento para la participación de las mujeres en la dirección de los partidos en las instancias de toma de decisiones y en las listas para las corporaciones públicas en renglones con posibilidades de elección.
16. Estatuto de la oposición.
17. Carrera Administrativa.
18. Investidura de Senador de la República para el candidato mayoritario derrotado en la elección presidencial.
19. Elección mediante mayoría calificada de Contralor y Procurador General de la República de listas de cinco candidatos, presentadas para cada uno de los cargos por las bancadas de oposición.
20. Se mantuvo la estructura bicameral.
21. Se introdujeron las bancadas parlamentarias.
22. Se introdujeron mecanismos de racionalización del trabajo parlamentario y del funcionamiento del Congreso.
23. Se propuso una legislación sobre el cabildeo político o de *lobby* en todas las instancias o niveles.
24. Se propuso extender a las asambleas y concejos municipales, en lo que fuera posible, las recomendaciones anteriores. Y se propuso, también (con reservas del Partido Conservador) la unificación del calendario de la Primera Vuelta de la Elección Presidencial y la Elección del Congreso (Cepeda, 2002, p. 9).

De igual manera, el gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002) presentó dos proyectos de reforma política⁵⁴. El primer intento fallido de reforma fue el Proyecto de Acto Legislativo 088 de 1998 Cámara – 018 de 1998 Senado; la segunda propuesta presentada fue mediante un proyecto de referendo constitucional a través del Proyecto de Ley 261 de 2000 Cámara – 161 de 2000 Senado⁵⁵.

En cuanto a la segunda propuesta de reforma política del gobierno Pastrana, es relevante enunciar los principales temas que se buscaban desarrollar:

⁵⁴ Al respecto puede verse en: Calderón, J. (2001). El proceso electoral en municipios selectos. En Giraldo, F., Losada, R. & Muñoz, P. (Eds.), *Colombia: Elecciones 2000*. (45-55). Bogotá: Universidad Javeriana y CEJA. "En las últimas dos legislatura se ha acometido en el Congreso de Colombia tres intentos de reforma política, a la sazón: el Proyecto de Acto Legislativo 088 de 1998 Cámara – 018 de 1998 Senado, que corresponde al proyecto de reforma política presentado por el gobierno Pastrana con base en el Acuerdo Político del 5 de octubre de 1998 (conocido como "Acuerdo de Casa Medina"); el Proyecto de Ley 261 de 2000 Cámara – 161 de 2000 Senado, que corresponde al referendo constitucional propuesto por el gobierno Pastrana y que reproduce los conceptos esenciales de la propuesta gubernamental recién mencionada (se excluye el voto preferente); el Proyecto de Acto Legislativo 118 de 2000 Cámara – 06 de 2000 Senado, correspondiente a una iniciativa congresional, cuyos conceptos sustantivos coinciden con las dos precedentes" (pp. 179-180).

⁵⁵ El proyecto de referendo constitucional a través del Proyecto de Ley 261 de 2000 Cámara – 161 de 2000 Senado se presentó "durante la segunda vuelta de la campaña presidencial de 1998; el candidato Andrés Pastrana hizo un acuerdo político con Ingrid Betancourt dirigido a obtener su apoyo electoral en la segunda vuelta. Se trataba de una convocatoria de un referéndum sobre la Reforma Política. Se alcanzaron a preparar borradores pero nunca lograron materializarse en un proyecto concreto de reforma porque luego se realizó un acuerdo político de mayor envergadura que se explica a continuación" (Cepeda, 2005, p. 10).

1. Instrumentos para la paz. Fue el Art. 1º del Proyecto, que contemplaba poderes prácticamente constituyentes para el Presidente de la República dirigidos a facilitar las negociaciones de paz.
2. Reforma al régimen de partidos y a la postulación de candidatos.
3. Lista única, voto preferencial, umbral y cifra repartidora.
4. Régimen de estímulos al sufragio, transparencia electoral y valor jurídico y político para el voto en blanco.
5. Se propone la financiación estatal total de los gastos de la campaña presidencial.
6. Se propone un sistema de financiación mixta para las demás campañas.
7. Se prohíbe la publicidad política pagada en radio y televisión.
8. Se contemplan espacios gratuitos.
9. La Ley establecerá el término de duración de las campañas.
10. Se consagra la pérdida de investidura o anulación de la elección para quien se exceda en los topes de financiación electoral.
11. Se revisa la composición de la Comisión Nacional de Televisión para ampliarla.
12. Una amplia reforma del Congreso.
13. Se introduce la moción de observaciones y una regulación efectiva de la moción de censura.
14. Se introducen las bancadas parlamentarias y se fortalece el estatuto de la oposición.
15. Se establece que el Procurador, el Contralor y el Registrador Nacional del Estado Civil no deberán pertenecer al partido o coalición de gobierno.
16. Se reafirma la independencia de los órganos judiciales y de control y, por lo mismo, se modifica el sistema de postulación y nombramiento de los Magistrados de las Altas Cortes.
17. Se fortalecen los instrumentos de lucha contra la corrupción.
18. Se replantea el sistema del Consejo Nacional de la Judicatura y se revisa el mecanismo de juzgamiento de los altos funcionarios del Estado.
19. Se prorroga a cuatro años el periodo de alcaldes y gobernadores.
20. Se plantea promover la regulación de la Constitución de 1991.
21. Se establece la Mesa del Acuerdo para hacer un seguimiento de los compromisos adquiridos.
22. Se recuerda que los distintos grupos hicieron reservas sobre aspectos puntuales de las reformas sugeridas (Cepeda, 2002, pp. 10-11).

Estos dos intentos de reforma política no tuvieron éxito en el Congreso de la República por la falta de voluntad política de esta corporación, originada por la no adhesión ideológica de los congresistas liberales (quienes eran mayoría) al mandato presidencial de Pastrana y por la defensa de los intereses electorales de los parlamentarios, quienes se beneficiaban del sistema de partidos políticos que se estableció con la Constitución de 1991.

Paralelamente a estos factores que obstaculizaron una temprana reforma política se encuentra la crisis de gobernabilidad del gobierno Pastrana⁵⁶, acaecida, entre otras causas, por el fenómeno del aumento excesivo en el número de partidos políticos y por la minoría parlamentaria con la que contaba. En tal sentido, esta situación le impidió al Ejecutivo la elaboración de agendas de trabajo legislativo concertadas, particularmente en el tema de la reforma política.

Fernando Cepeda menciona dos estrategias que el presidente Pastrana implementó a propósito de que su gobierno contaba con una minoría en el Congreso de la República. Así pues, estas estrategias fueron:

- Respetar las mayorías liberales y acordar con ellas unas reglas de juego que aseguraban la aprobación de leyes fundamentales.
- Desbaratar la mayoría liberal para construir su propia mayoría. Esto fue lo que hizo y eso le aseguró, con los altibajos propios de la vida parlamentaria, la aprobación de sus propuestas legislativas con la excepción notoria de la Reforma Política que había prometido en su campaña (Cepeda, 2005, p. 225).

De esta forma, ante la imperiosa necesidad de modificar el sistema electoral y de los partidos políticos⁵⁷, se encuentra otra propuesta de reforma presentada por un grupo de congresistas mediante el Proyecto de Acto Legislativo 118 de 2000 Cámara – 06 de 2000 Senado. Esta propuesta, al igual que las dos presentadas por el gobierno Pastrana y que la inicialmente concertada en la Comisión para el Estudio de la Reforma de los Partidos Políticos en la presidencia de Samper, tampoco tuvo éxito en su trámite dentro de la Rama Legislativa⁵⁸.

Por último, Fernando Gutiérrez señala que en Colombia las propuestas de reforma política en materia electoral son una tradición nefasta para la democracia. De este modo, el autor menciona lo siguiente:

⁵⁶ Sobre la denominación de crisis de gobernabilidad del gobierno Pastrana, Fernando Cepeda sostiene que “el triunfo de Andrés Pastrana Arango en junio de 1998 creó una difícil situación de gobernabilidad” (2005, p. 224). Esta crisis se agudizó por la ausencia del Estado en muchas regiones del país que fueron ocupadas por los grupos al margen de la ley quienes estaban afectando de manera grave las estructuras del Estado Social y Constitucional de Derecho. Además se encuentra que esta crisis de gobernabilidad ya venía de años atrás: “Esta situación no fue abocada con el rigor que se requería en la Constitución de 1991. Por el contrario, algunos aspectos centrales de nuestro sistema de partidos, que mostraban ya síntomas preocupantes antes de 1991, han continuado su lento deterioro lo cual está afectando tanto la representatividad como la gobernabilidad democrática en el país. En efecto, si la nueva Constitución buscó recuperar la legitimidad de las instituciones políticas en general y del sistema partidista en particular, sus alcances en este plano específico han sido muy limitados como se evidencia en las recientes tasas de abstención electoral, las más altas en la historia del país” (Pizarro, 1995, p. 93).

⁵⁷ “Con diferencias de matices que no es del caso discutir aquí, el discurso ha estado presidido por la necesidad de estimular la agrupación política, sin sacrificar el pluralismo que el sistema político colombiano ha ganado a partir de la Constitución de 1991. El diagnóstico considera que existe en el sistema político colombiano una extremada fragmentación partidista, en la cual cabe una parte de responsabilidad a las reglas electorales. De ahí que la solución pase por corregir en el sistema electoral, los incentivos a la llamada operación avispa” (Calderón, 2001, p. 180).

⁵⁸ En términos generales, esta propuesta de reforma política trabajó sobre las mismas temáticas que los anteriores intentos fallidos de reforma.

Las razones que se han venido exponiendo se pueden resumir de la siguiente forma. Primero, los costos de la inestabilidad son altos, especialmente para los actores más vulnerables del sistema. Los cambios permanentes para “obtener los resultados adecuados” son un peligro, o por lo menos un pasivo, para la democracia. Según Przeworski, la democracia consiste en la certidumbre con respecto a las reglas y la incertidumbre con respecto a los resultados, pero en Colombia hemos invertido la fórmula con consecuencias fatales: nuestra democracia consiste en mantener la incertidumbre con respecto a las reglas y la certidumbre con respecto a los resultados. En este sentido, la reforma política no es si no la continuación de una larga, y nefasta, tradición (1999, pp. 227-228).

1.6. Conclusiones del capítulo

Con la expedición de la Constitución de 1991 entró en vigencia el principio del pluralismo político como garante de la participación ciudadana entendida desde el contexto de un Estado Social y Democrático de Derecho. Este principio constitucional propició la apertura política a diversas fuerzas ideológicas provenientes de los sectores culturales, religiosos, económicos, sociales, etc., del país. Este hecho, sumado a los escasos requisitos para la constitución de una colectividad política, fomentó la fragmentación del sistema de partidos políticos.

El principio del pluralismo político no aplicó materialmente, puesto que se evidencia que gran parte de los partidos que surgieron durante los 90 eran colectividades derivadas de los partidos tradicionales (Partido Liberal y Partido Conservador). Se observa, entonces, que estas prácticas electorales estaban motivadas por la conveniencia política y económica que encontraban los políticos profesionales en la rentabilidad de crear un nuevo partido sin necesidad de renunciar a una de las dos instituciones partidarias tradicionales que los avalaba. En consecuencia, surgieron dos clases de nuevos partidos: la primera clase son las colectividades que aparecieron como apéndices de la estructura bipartidista que aún predominaba con una apariencia menos rígida; la segunda clase eran manifestaciones muy débiles electoralmente que no lograron encauzar con éxito nuevas formas de pensar y hacer la política. Por consiguiente, se llega a la conclusión de que la proliferación de estas derivaciones partidistas relegó la posibilidad de consolidación de nuevas expresiones políticas diferentes a las ya conocidas.

Así pues, se destaca que, pese a las buenas intenciones del Constituyente de 1991, se siguió observando durante los primeros 10 años de vigencia de la Constitución la estructura bipartidista⁵⁹ (ya no un modelo cerrado sino uno flexible).

⁵⁹ “Indudablemente este bipartidismo atenuado encuentra su punto de quiebre en las elecciones presidenciales del 2002, cuando Álvaro Uribe es elegido a nombre de Primero Colombia, cambiando así una tradición de más de 150 años. A partir de ese momento, los realinderamientos que se dan en torno al uribismo constituyen claramente el inicio de lo que Gutiérrez (2007) ha denominado el deshielo del sistema” (Rodríguez Pico, 2010, p.57).

En este punto es importante aclarar lo siguiente para efectos de no confundir al lector. El hecho de que el bipartidismo se haya mantenido en la práctica electoral no se contrapone con los resultados negativos conducentes a la fragmentación del sistema de partidos que hicieron imposible la gobernabilidad del país. Como se ha expuesto hasta aquí, se reitera que los dos partidos tradicionales presentaron una atomización interna, factor que incrementó el número de partidos y de movimientos políticos en el escenario político-electoral. Así mismo, “el fracaso de las terceras fuerzas debe atribuirse a razones que incumben más directamente a los actores involucrados en el proceso político, que a las normas procedimentales que regulan el mismo” (Pizarro, 1994, p. 101). Entre estas razones, vale la pena resaltar que tienen lugar tanto la consolidación de las microempresas electorales como la puesta en marcha del fenómeno denominado “operación avispa”.

Sumada a estas razones, en relación con la fragmentación del sistema de partidos en Colombia durante la década de los 90, se concluye que la figura del Presidente de la República o el hiperpresidencialismo⁶⁰ ha sido determinante en la configuración partidista en detrimento de la democracia porque el pueblo perdió los espacios de participación institucional (partidos políticos). En este orden de ideas, Pizarro afirma que la fragmentación de partidos:

Muestra el papel determinante que juega en el actual orden político colombiano la figura presidencial. ¿Es hoy Colombia una democracia sin actores colectivos, una “democracia sin pueblo”, como diría Maurice Duverger? En tales circunstancias es legítimo indagar si el país va a continuar, como viene ocurriendo al menos desde 1990, dependiendo del liderazgo del poder ejecutivo y en forma creciente de la iniciativa de las altas instancias de la Rama Jurisdiccional, quienes vienen desarrollando el mapa institucional y político del país (1994, p. 113).

De conformidad con lo anterior, las reformas en Colombia se adaptan a los intereses particulares de la clase política y no a los principios constitucionales e institucionales de la participación en favor del interés general del Estado. En tal sentido, la Constitución Política de 1991 se expidió con la finalidad de resolver los problemas políticos del país, pero en el fondo estas normas constitucionales electorales produjeron efectos perversos en las dinámicas partidistas. Se evidencia, pues, como un primer error la ingenuidad de la ANC en dejar al Congreso de la República reformar de manera tan flexible el contenido de la Carta de 1991.

De esta manera, hay aspectos positivos y negativos en el trabajo de la ANC. En lo positivo de esta ingenuidad política de 1991 se rescata que terminó salvando el sistema electoral de las prácticas clientelistas, burocráticas y elitistas del sistema bipartidista cerrado que imperaba hasta antes de 1991; en cuanto a lo negativo, las normas de reforma contenidas en la Constitución le dieron al Congreso de la República poder de reforma o poder derivado. Al respecto, la primera reforma constitucional fue revivir las suplencias en el Congreso de la República de Colombia.

⁶⁰“El hiperpresidencialismo supone que la figura del presidente se convierte en un centro de gravedad del poder público e, incluso, del privado. No hablamos, pues, de que el centro del poder sea la institución de la Presidencia, que es la que más fácilmente puede caer en el nuevo centro gravitatorio personalista, puesto que, en culturas jurídico-políticas como la nuestra, el presidente termina siendo la Presidencia. Tampoco es el Poder Ejecutivo quien se convierte en el centro, pues también sucumbe al mayor poder que concentró el presidente, como persona” (Botero, 2011, p. 173). Igualmente, puede consultarse: (García & Revelo, 2009, pp. 328- 371).

En síntesis, se encuentra que:

Los partidos tradicionales siguieron teniendo una presencia importante hasta el año 2002 pese a que con la expedición de la Constitución, había sido explícita la intención de abrir el sistema político, romper la hegemonía bipartidista y dar juego a terceras fuerzas. Los permanentes diagnósticos de “crisis” después del Frente Nacional, originados en la pérdida de ideología, el clientelismo y, en el caso del liberalismo, la probada financiación del narcotráfico a la campaña presidencial de 1994, tampoco llevaron a su desaparición (Rodríguez Pico, 2010, p. 56).

En el mismo sentido,

estudiosos del sistema de partidos han demostrado cómo, pese a la apertura del sistema político impulsado por la Carta, liberales y conservadores continuaron manteniendo tanto al nivel regional como en el Congreso, un papel predominante y en algunos casos hegemónico. Igual puede decirse de las elecciones presidenciales, definidas a favor de candidato bipartidistas hasta 1998 (2010, pp. 56-57).

Así las cosas, a manera de reflexión sobre el periodo comprendido entre 1991 a 2002, se trae a colación un argumento de Eduardo Pizarro sobre el sistema de partidos en Colombia:

Sin embargo, tanto en la Constitución de 1991 como en la Ley de Partidos de 1994 se cayó en el extremo opuesto: toda la normatividad tendió a favorecer el fraccionamiento y la atomización de los partidos existentes, así como la fragmentación de los movimientos emergentes. Hoy no tenemos ni el viejo (e indeseable) modelo bipartidista burocrático ni un modelo multipartidista moderado y eficiente. ¿Se trata simplemente de un momento complejo de transición, en el cual domina una cierta anarquización del sistema de partidos? O, por el contrario, ¿estamos asistiendo a una preocupante desinstitucionalización, con efectos negativos y de largo plazo para la gobernabilidad democrática? (1997, p. 92).

Finalmente, la Reforma Política introducida por la ANC mediante la expedición de la Constitución de 1991 se mantuvo jurídicamente igual hasta el 2003, salvo el asunto de las suplencias. Las propuestas estudiadas en el punto 4 fueron intentos fallidos de reforma política. No obstante, se observaron prácticas electorales de raigambre político en los partidos y movimientos políticos con la finalidad de sobrevivir electoralmente (estas prácticas aluden a la “operación avispa” y a las “microempresas electorales”). En consecuencia, se encuentra que las reformas políticas en el país se reducen al derecho electoral y se olvida el estudio de las relaciones de las colectividades políticas con los diferentes actores de la sociedad civil y con el funcionamiento del sistema político colombiano.

De esta forma, en la práctica la democracia se está reduciendo a las jornadas electorales y, por ende, el sistema de partidos se está configurando exclusivamente en torno al aspecto electoral. Factor que va en detrimento de la democracia participativa que se introdujo con la expedición de la Constitución Política de 1991.

CAPÍTULO 2

Estructura del sistema de partidos políticos a partir del Acto Legislativo 01 de 2003 o de la Reforma Política

“El sistema político debe extraer principios de unidad a partir de la diversidad de los actores sociales; lo hace a veces invocando los intereses del Estado, y otras, al contrario, elaborando compromisos u organizando alianzas entre grupos de interés diferentes (...) La democracia es una mediación institucional entre el Estado y la sociedad cuya libertad descansa sobre la soberanía nacional” (Touraine, 2000, p. 66).

“El desarrollo de la democracia puede ser analizado como la conquista siempre difícil y amenazada de esta autonomía frente al Estado y en relación con la sociedad civil” (Touraine, 2000, p. 66).

2.1. Introducción

La Constitución Política de 1991 se ha reformado en 40⁶¹ ocasiones en los últimos años. Entre estas reformas constitucionales se encuentra la introducida por el Acto Legislativo 01 de 2003 referente al sistema de partidos políticos en Colombia. En tal sentido, se observa que las modificaciones estructurales que incorporó el Acto Legislativo 01 de 2003 a la Constitución han cambiado la concepción original que se plasmó en la Asamblea Nacional Constituyente en 1991 sobre los aspectos jurídico-políticos de los partidos políticos. Así pues, en esta materia relacionada con el principio democrático y con la representación política se puede afirmar que se está desmontando gradualmente el diseño inicial que se contempló en la elaboración de la Constitución Política de 1991.

Es de vital trascendencia en la actual situación partidista que vive el país analizar de manera rigurosa el papel que deben tener estas instituciones políticas dentro del escenario de la democracia participativa para comprender las diversas dinámicas jurídico-políticas que surgen día a día (especialmente en las jornadas electorales) en torno a la función de los partidos políticos como actores principales en la construcción de una sociedad democrática en el contexto de un Estado Social y Constitucional de Derecho.

De esta manera, la estructura del presente capítulo inicia con una caracterización del sistema de partidos políticos desde la vigencia de la Constitución Política de 1991 hasta el año de 2002; continúa con el análisis de las reformas introducidas al sistema de partidos políticos mediante el Acto Legislativo 01 de 2003 o Reforma Política; posteriormente, se presenta una evaluación general de los resultados de este Acto Legislativo en la configuración del sistema de partidos políticos hasta el año de 2006, cuando se aplicó la Reforma Política de 2003 por primera vez en la conformación del Congreso de la República; después se estudiará, en un acápite dentro del límite temporal del primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), el papel trascendental de los medios de comunicación en la democracia y el sistema de partidos políticos desde la perspectiva del hiperpresidencialismo o configuración del poder en la figura de un líder carismático; finalmente, se presentarán las conclusiones sobre las temáticas tratadas.

Para iniciar con el estudio que se plantea es necesario hacer referencia a varios conceptos sobre el sistema de partidos políticos, por el cual se entiende

la composición estructural de la totalidad de los partidos políticos [que interactúan entre sí], en un determinado Estado y cuyos elementos constitutivos son el número de partidos, su tamaño (peso electoral), la distancia ideológica entre ellos, sus pautas de interacción, su relación con la sociedad o con los grupos sociales y, su actitud frente al sistema político (Nohlen, 1994, p. 38).

⁶¹ Sobre las reformas a la Constitución Política de 1991 ver: (Botero, 2011, pp. 156-181).

También se encuentra la definición que realiza Giovanni Sartori sobre el sistema de partidos políticos: “como el sistema de interacciones que es resultado de la competencia entre partidos” (2005, p. 69).

2.2. Contexto jurídico-político previo al Acto Legislativo 01 de 2003

El sistema de partidos políticos de modelo pluripartidista que se incentivó con la expedición de la Constitución Política de 1991, por parte de la Asamblea Nacional Constituyente⁶² se caracterizó por la apertura ideológica a grupos y a movimientos políticos, religiosos, culturales, económicos y sociales, diferentes a las plataformas ideológicas bipartidistas que venían imperando desde 1958 a partir de la creación del Frente Nacional⁶³ (Partido Liberal y Partido Conservador) que se implementó como alternativa para mitigar la fuerte violencia política que se agudizaba día a día en todo el territorio nacional⁶⁴.

En contraste con este sistema pluripartidista establecido en 1991 con la promulgación de la Constitución Política, tal cual como se indicó en el capítulo anterior⁶⁵,

Colombia se ha caracterizado por un sistema bipartidista tradicional cuya existencia se remonta a mediados del siglo XIX. Conservadores y liberales se han alternado en el poder, en ocasiones a título hegemónico, en otras, como coaliciones. (...) Se puede afirmar que esta correlación de fuerzas –mayoría liberal minoría conservadora– ha sido determinante en la historia política de Colombia de los últimos setenta años (Cepeda, 2005, p. 230).

La Constitución Política de 1991 fomentó la creación de nuevas colectividades políticas a través de disposiciones contentivas de pocos requisitos para que un partido o movimiento político alcanzara el reconocimiento de personería jurídica. Así, a manera de recapitulación, el panorama jurídico-político de la década de los 90 y de los primeros años del presente siglo, se caracterizó por:

⁶² Para un estudio riguroso y detallado sobre los debates de la Asamblea Nacional Constituyente, se recomienda la siguiente lectura: (Cepeda, 2007, pp. 358-418).

⁶³ “El Frente Nacional resuelve este pleito con un acuerdo tramitado por la vía plebiscitaria (1° de diciembre de 1957) en virtud del cual los dos partidos pactan un tratamiento absolutamente igualitario, en principio para la distribución del poder en todos los niveles, incluida la rama judicial, por doce años” (Cepeda, 2005, p. 230).

⁶⁴ Un análisis de la estrategia política del Partido Liberal desde el Frente Nacional hasta el año de 2002, se encuentra en: Gutiérrez, F. (2002). Historias de democratización anómala. El Partido Liberal en el sistema político colombiano desde el Frente Nacional hasta hoy. En Autor. (Comp.), *Degradación o cambio: Evolución del sistema político colombiano*. (25-78). Bogotá: Norma.

⁶⁵ La siguiente obra complementa la lectura del primer capítulo sobre la configuración del sistema de partidos políticos desde la Constitución Política de 1991 hasta antes de la expedición del Acto Legislativo 01 de 2003. Esta obra es: Pizarro León-Gómez, E. (2008). Gigantes con pies de barro: los partidos políticos en Colombia. En Mainwaring, S., Bejarano, A. & Pizarro León-Gómez, E. (Eds.), *La crisis de la representación política democrática*. Bogotá: Norma.

- Una marcada fragmentación o aumento excesivo en el número de partidos políticos en el escenario electoral⁶⁶.
- El incremento en el número de listas electorales para la respectiva jornada electoral.
- El apogeo de las microempresas electorales.
- Los fuertes personalismos políticos, especialmente en las regiones y en los departamentos.
- La pérdida de identidad de los partidos y los movimientos políticos.
- Una notable indisciplina intrapartidista fomentada por la creación de una gran cantidad de micro partidos políticos en cabeza de los caciques o gamonales electorales.
- Las relaciones difíciles y complicadas entre la rama Ejecutiva y la rama Legislativa en torno a la elaboración conjunta de agendas viables para el país, lo que ocasionó crisis en la gobernabilidad.
- El acceso sin mayores controles de personas financiadas por las organizaciones al margen de la ley a los cargos políticos de elección popular.
- Las prácticas corruptas dentro de los partidos políticos y la ausencia de mecanismos democráticos en la conformación de las juntas directivas de las colectividades, así como la postulación de los candidatos a presentarse en las correspondientes jornadas electorales.

Esta situación política descrita fue propiciada por la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, en la que se plasmó el principio del pluralismo político como desarrollo del principio democrático. En tal sentido, Cepeda Ulloa formula dos críticas significativas contra la Constitución de 1991 en lo referente a la apertura ideológica:

1. Debilitó el sistema político al propiciar un multipartidismo que derivó en las llamadas microempresas electorales que pulverizaron candidaturas presidenciales o a gobernaciones o alcaldías “independientes” basadas en la antipolítica o en situaciones puramente coyunturales (*flash-politics* o *media-parties*). Así se debilitó aún más la precaria disciplina existente, se abrió el espacio para la manipulación presidencial de los votos en el Congreso y se institucionalizó lo que en Colombia se llama históricamente “el lentejismo”, y en otros países la trashumancia o el camisetaazo, es decir, hacerse elegir en nombre de una colectividad o grupo político para afiliarse luego a una mayoría artificial en el Congreso a favor de los deseos presidenciales y a cambio de favores políticos (puestos, contratos, etc.). 2. Contribuyó a fragmentar aún más las fuerzas políticas (2005, pp. 218-219).

Ante esta situación de fragmentación del sistema de partidos políticos y sus consecuencias en el sistema político electoral del país, se presentaron numerosas propuestas de reforma política para corregir las falencias normativas que implementó la Constitución de 1991 en esta materia. Estas propuestas, como bien se explicó en el primer capítulo del texto, fueron lideradas por

⁶⁶ Sobre el origen de los dos partidos tradicionales en Colombia (Partido Liberal y Partido Conservador) y la posterior fragmentación de éstos a partir de 1991, se recomiendan los siguientes libros: Pachón, M. (2002). El partido conservador y sus dinámicas políticas. En Gutiérrez, F. (Ed.), *Degradación o cambio: Evolución del sistema político colombiano*. Bogotá, Colombia: Norma.; Tirado, Á. (2007). *El estado y la política en el siglo XIX*. Bogotá: El Áncora Editores; y Gutiérrez, F. (2007). ¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2006. Bogotá: Norma.

los gobiernos y por los congresistas de la década. Como se anotó, estas propuestas quedaron solamente como intentos fallidos de reforma por falta de voluntad política del Congreso de la República causada por las diferencias ideológicas y por los problemas de gobernabilidad, especialmente en el gobierno Pastrana.

La pregunta que surge ante esta negativa constante del Congreso de la República en los gobiernos de Samper y de Pastrana de debatir una reforma política, es: ¿Cuál es la causa para que los congresistas elegidos en el 2002 aprobaran en el 2003 una reforma que no contaba con la voluntad política desde las primeras propuestas de reforma de las anteriores presidencias? La respuesta a este interrogante se encuentra en el contexto de los primeros años de la presidencia de Álvaro Uribe Vélez, quien había propuesto en su campaña realizar la reforma política a través de un referendo en el caso de que el Congreso se negara nuevamente a tramitarla. Ante esta situación,

el Congreso parecía encontrarse en la amenaza real de que el recientemente electo presidente Álvaro Uribe concretara sus propuestas de campaña e impulsara, a través de un referendo, una reforma política que les dificultara las condiciones de acceso a los cargos de elección popular, les cambiara radicalmente las reglas de juego prevalecientes para la reproducción y para el ejercicio de la política e incluso sacarlos del escenario político (Rodríguez Pico, 2005, p. 224).

Además, por el rápido control que Uribe logró en el Congreso con sus aliados, sumado al miedo que tuvieron los congresistas ante el éxito arrollador de Uribe.

En la presidencia de Uribe y del contexto político descrito anteriormente, unos congresistas⁶⁷ presentaron el Proyecto de Acto Legislativo 136 Cámara–01 de 2002 Senado “Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones”.

Este último proyecto de Acto Legislativo para llevar a cabo la reforma política dio lugar al Acto Legislativo 01 de 2003, que se estudiará en el siguiente acápite.

⁶⁷ Entre estos congresistas estaban los senadores Andrés González Díaz, Rodrigo Rivera Salazar, José Aurelio Irigorri Hormaza, Edgar Artunduaga Sánchez, Luis Guillermo Vélez Trujillo, Juan Carlos Restrepo Escobar, Dilian Francisca Toro Torres, Guillermo Gaviria Zapata, Piedad Córdoba Ruiz y Álvaro Araujo Castro.

2.3. Acto Legislativo 01 de 2003 o de la Reforma Política. Modificaciones al sistema de partidos políticos en Colombia

Este apartado analizará el Acto Legislativo 01 de 2003 o de la Reforma Política con el objeto de identificar las modificaciones estructurales que la reforma introdujo en la organización de los partidos políticos para su fortalecimiento y consolidación⁶⁸. Así pues, con esta reforma política se buscó atacar directamente la fragmentación de las fuerzas políticas en diversos movimientos o personalismos políticos, tal cual se venía presentando en el sistema político-electoral de Colombia hasta antes de 2003⁶⁹.

Mediante iniciativa de unos congresistas, presionados por el contexto de defensa de sus funciones legislativas ante el gobierno Uribe, presentaron el Proyecto de Acto Legislativo 136 Cámara–01 de 2002 Senado “Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones”. En la Gaceta del Congreso se enuncian 10 propósitos fundamentales de la reforma:

1. Fortalecimiento de los partidos.
2. Financiación transparente de la política.
3. Fortalecimiento de la oposición.
4. Despolitización de la organización electoral.
5. Acceso por méritos a la administración pública.
6. Transparencia en corporaciones públicas e instrumentos contra la corrupción.
7. Fortalecimiento del control político.
8. Ampliación de la democracia participativa.
9. Reducción del tamaño del Congreso.
10. Ajuste de las finanzas públicas⁷⁰.

⁶⁸ Sobre el tema, Alfonso Palacios manifestaba: “La reforma tiene el propósito de fortalecer los partidos políticos en diferentes aspectos que van desde el reconocimiento de personería jurídica por parte del Estado, pasando por su funcionamiento interno, hasta la forma en que éstos deben actuar de cara a las elecciones. Es difícil prever cuáles serán las consecuencias de dichas modificaciones en la práctica, entre otras cosas porque el éxito de este tipo de empresas depende mucho de la reglamentación que se haga de las mismas, pero podemos señalar que el acto legislativo aporta elementos conducentes a la superación de las falencias antes apuntadas, lo que sin duda es un buen comienzo en busca de este objetivo” (2005, p. 27).

⁶⁹ Una reseña del contexto jurídico del sistema de partidos políticos que aplicó hasta el 2003 es la siguiente: “El sistema de cuociente y los mayores residuos, y la no existencia de una barrera electoral, permitió que la fragmentación electoral fuera una estrategia rentable desde el punto de vista electoral. Al aumentar el número de listas, un número menor de ella superaba el cuociente electoral de tal forma que la mayoría de las curules eran asignadas a través del sistema de residuos; esto hacía que el costo en votos de cada escaño fuera menos que cuando estos se asignaban a través de cocientes. A medida que el número de listas aumentaba y el número de votos necesarios para obtener una curul disminuía (en términos relativos) se generaba un efecto negativo sobre la representatividad del sistema ya que solo un número pequeño de votantes lograba que sus preferencias electorales llegaran a ser representadas” (García Sánchez, 2006, p. 117).

⁷⁰ Gaceta del Congreso. Senado de la República de Colombia. Jueves 3 de abril de 2003. Año XII–Nº 146. Ponencia para Primer debate en segunda vuelta al proyecto de Acto Legislativo número 136 de 2002 Cámara, 001 de 2002 Senado, acumulado con los proyectos de Acto Legislativo 03 y 07 de 2002, por el cual se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones. pp. 2-4.

Estas modificaciones que incorporó el Acto Legislativo 01 de 2003, se pueden clasificar en cinco grandes bloques de reforma. Por consiguiente, se explicarán las modificaciones que trajo el mencionado acto legislativo al sistema de partidos políticos en Colombia. Para efectos de orden y coherencia, se estudiará la Reforma Política de 2003 siguiendo la clasificación de los cinco grandes bloques de reformas:

2.3.1. Reformas al sistema electoral

Con el propósito de reducir el número de partidos políticos, este primer bloque de reforma se centró en la modificación de cuatro variables del derecho electoral:

2.3.1.1. El paso de la pluralidad de listas a la exigencia constitucional de listas y candidatos únicos

Sobre esta variable es necesario explicar las formas de las candidaturas en Colombia. Las candidaturas pueden ser personales o individuales o candidaturas en listas o colectivas. Con respecto a la primera forma que puede tomar una candidatura, ésta es propia de los sistemas electorales mayoritarios y se utiliza en elecciones uninominales en donde se aplica el principio mayoritario (este principio alude a la mayor cantidad de votos obtenidos en una elección por parte de un candidato, ya sea para elegir Alcalde, Gobernador o Presidente de la República); por otra parte, las candidaturas colectivas o también llamada de la lista electoral, se utilizan preferentemente en los sistemas electorales proporcionales, es decir, en elecciones plurinominales propias de las elecciones de voto popular a las corporaciones políticas, tales como el Congreso, los Concejos municipales, las Asambleas departamentales y las Juntas de Acción Local (JAL).

En relación con las candidaturas en listas o colectivas, éstas se clasifican en listas abiertas y en listas cerradas⁷¹. En tal sentido, la lista abierta es la que facilita al elector configurar su propia lista e incluir candidatos de otros partidos. En contraste, en la lista cerrada el elector sólo puede votar por los candidatos que se encuentren en la respectiva lista, además que puede ser bloqueada cuando prohíbe modificar el orden de la inscripción de los candidatos y será no bloqueada si deja al elector el ejercicio del voto preferente. Son completas, si las listas de los candidatos son iguales al número de curules para proveer en la correspondiente corporación e incompletas cuando las listas de los candidatos son inferiores a las curules o puestos para proveer (en algunos casos las listas de los candidatos son mayores que el número de puestos).

⁷¹ Sobre las listas y la forma de la candidatura, Pedro Pablo Vanegas manifiesta: "Pues bien la reforma política del 2003 incorporó una norma (nuevo artículo 263) que obliga a los partidos y movimientos políticos a "presentar listas y candidatos únicos" para los distintos procesos electorales y, en consecuencia, estas organizaciones no podrán, como en el pasado, avalar múltiples listas a las distintas corporaciones de elección popular. Esta exigencia, busca por una parte, "racionalizar" la oferta electoral y al mismo tiempo fortalecer los partidos políticos, evitando dispersiones o fraccionamientos al interior de los mismos, que redunde en la coherencia y en la disciplina que deberán mostrar los elegidos en las respectivas corporaciones públicas" (2008, p.130).

De igual manera, las listas pueden ser únicas o múltiples de acuerdo con la facultad que tiene el partido político de presentar una sola lista o avalar múltiples listas en una misma circunscripción electoral.

En Colombia, a partir del Acto Legislativo 01 de 2003, se exige lista única cerrada no bloqueada para mantener la disciplina en el momento de ejercer el derecho al voto por parte del elector y, que los partidos políticos sólo presenten una lista para evitar la personalización de las listas en cabeza de un cacique electoral (esto sucedía antes de la reforma de 2003 y afectaba el trabajo partidista ideológico ya que un solo personaje que encabezaba la respectiva lista, por resultar elegido, no tenía disciplina frente a las directrices de la colectividad).

La Reforma Política de 2003 mantuvo la esencia de los anteriores intentos de reforma en cuanto regular:

La propuesta de lista única que consiste en limitar a uno el número de listas que un partido o movimiento político puede inscribir para una elección en una misma circunscripción. En cuanto a hacer circunscripciones uninominales, la propuesta concordante es la candidatura única por cada partido o movimiento político que compita en la correspondiente elección (Calderón, 2001, p. 182).

Así, la Reforma de 2003 elimina la operación avispa, aunque la traslada a la lista.

Esta modificación al sistema electoral era necesaria por el fenómeno de la “operación avispa”, nombre que le dio el Partido Liberal a la estrategia electoral de presentar un elevado número de listas en las elecciones y abusaba del anterior sistema de cuota simple y de mayores residuos (Rodríguez Raga, 2004, p. 141). Así,

en la práctica electoral colombiana la aplicación de esta metodología condujo a toda suerte de cálculos y a la fragmentación excesiva de listas, que aspiraban a obtener el mayor número de escaños por residuo. A este proceso de descomposición electoral se le denominó generalmente como `operación avispa` (Quinche, 2004, p. 231).

2.3.1.2. El paso de listas bloqueadas al voto preferente

En cuanto a la segunda variable del derecho electoral, se encuentra el hecho de pasar de listas bloqueadas al voto preferente. Así pues, desde la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, existían las listas cerradas bloqueadas, pero con la Reforma Política de 2003 se pasó a las listas cerradas no bloqueadas o con voto preferente.

En estas listas, el voto preferente aparece de manera opcional para el partido político, que tiene la libertad de elegir una lista con voto preferente o no hacerlo. De esta forma, el elector podrá votar ya sea por la organización política y por un candidato determinado dentro de la

respectiva lista a cargos en las corporaciones políticas o de votar sólo por el logo del partido político de su adhesión (este voto tiene sólo efectos para obtener la personería jurídica y superar el umbral electoral, es decir, no se suma a ningún candidato). En este sentido,

cuando un partido decide hacer uso del voto preferente el ciudadano debe depositar su voto por uno de los miembros de la lista. Dicho voto se contabiliza en favor del candidato que el ciudadano seleccionó y se suma al total de los votos obtenidos por la lista. La principal diferencia entre el voto preferente y el voto único es que en el primero el ciudadano está votando simultáneamente por una lista y por un candidato de la lista, mientras que en el segundo sólo voto por la lista (García Sánchez, 2006, p. 116).

Nohlen sostiene que el voto preferente⁷² favorece el fortalecimiento de la democracia participativa: “para los candidatos y simpatizantes de los partidos políticos vale la pena luchar por cada voto, lo cual puede significar, además, una mayor vitalidad en la competencia partidaria y la participación electoral” (Nohlen, 2004, p. 116). En el mismo sentido, Guillermo Reyes expresa que,

el voto preferente se constituye en una pretensión de la democracia interna de los partidos por reflejar adecuadamente, en las decisiones que éstos deban tomar, el pensamiento de sus integrantes, de forma tal que acudiendo a una representación proporcional y equitativa se imponga la voluntad de la mayoría en su dirección interna (2005, p. 161).

Esta Reforma Política modificó la forma de la emisión del voto que se relaciona directamente con la forma de la candidatura. Por consiguiente, en la lista cerrada y bloqueada se emite un solo voto. Así mismo, en las listas abiertas o cerradas no bloqueadas se emiten tantos votos como curules a proveer. De este modo, el voto preferente también cambia la manera de votar, puesto que el elector emite dos votos, el primero por la lista de su predilección y el segundo por el candidato de su preferencia.

2.3.1.3. De la ausencia de barreras legales al establecimiento del umbral electoral

Con respecto a la tercera variable del derecho electoral, el umbral, hay que decir que es una medida que señala el número de votos que deben obtener los partidos o las candidaturas para ser tenidos en cuenta en la fase posterior o escrutinio, es decir, en la aplicación de la regla

⁷² Reyes trae a colación tanto las ventajas como las desventajas del voto preferente. En primer lugar, las ventajas señaladas son las siguientes: “1° El objeto de disminuir la dispersión de los partidos y el micro empresariado como práctica política exitosa, propuesto al incluir el voto preferente en el nuevo sistema electoral se cumplió, ya que la oferta electoral a través de las listas en competencia disminuyó en un 82%. 2° Se ve realmente el esfuerzo del candidato, su carisma ante el público y su credibilidad. 3° El elector puede elegir a su propio criterio el candidato de su preferencia dentro de una lista ofrecida por el partido político; con ello la democracia se fortalece y se vuelve más dinámica, en cuanto todos los candidatos deben trabajar por su nombre” (2005, p. 163). En segundo lugar, las desventajas en la utilización del voto preferente son: “1° Es sólo una estrategia de los caciques clientelistas para protegerse del umbral y de la cifra repartidora. 2° Implica la continuación de la competencia entre los distintos candidatos de un mismo partido y, por ende, perpetúa las campañas electorales personalistas que debilitan a los partidos. 3° Genera una gran confusión por la cantidad de nombres incluidos en las listas. 4° Mantiene la polución de candidatos y la famosa operación avispa que sólo encarece el proceso electoral, abriendo campo para equilibrar los altos costos de las campañas. 5° Desinstitucionaliza los partidos y fortalece las microempresas electorales soportadas en el clientelismo y la compra de votos. 6° Este sistema del voto preferente no garantiza dicho objetivo porque supone tal conjunto de pasos y toma de posición previas, que las variables a las que da lugar su implementación pueden llevar al traste la finalidad que persigue. 7° Tiende a debilitar la disciplina y cohesión que por otras vías se quería estimular, al tiempo que posibilita la subsistencia de las microempresas electorales (...)” (Reyes, 2005, pp. 165-166). Otra desventaja es que fragmenta los partidos pues pone a pelear entre sí a los candidatos del mismo partido.

electoral determinada (para el caso colombiano, esta regla corresponde a la cifra repartidora a partir del Acto Legislativo 01 de 2003) que, a su vez, establecerá la participación del partido político en el momento de la adjudicación de los escaños.

Se resalta que antes de la reforma de 2003:

La legislación electoral colombiana vigente no establecía el umbral. Este consiste en la exigencia de un porcentaje mínimo de la votación válida para tener derecho a participar en la distribución de escaños en una corporación pública. Así, por ejemplo, un umbral del 5% significa que las listas que obtengan menos de dicho porcentaje de votación válida no reciben escaños, los cuales se distribuyen exclusivamente entre las listas que obtengan una votación igual o superior al porcentaje señalado (Calderón, 2001, p. 183).

El objetivo de estas barreras legales (a partir del 2003) es evitar la excesiva fragmentación de los partidos políticos. Si el umbral es muy alto beneficia a los partidos muy grandes y puede afectar la participación de corrientes políticas minoritarias; pero si es muy bajo se crea una inclusión masiva de micro-partidos. En consecuencia, el umbral electoral afecta el pluralismo y, por ende, la democracia, pero fortalece los partidos políticos grandes y favorece el trabajo legislativo y las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso de la República.

De esta forma, en Colombia existen tres umbrales: 1. Umbral para el Senado de la República (2% de los votos válidos en la elección nacional respectiva); 2. Umbral para las demás corporaciones públicas (Cámara de representantes, Asambleas departamentales, Concejos municipales y JAL (50% del cuociente electoral); 3. Umbral para aquellas circunscripciones especiales en las que sólo se eligen dos de los candidatos (30% del cuociente electoral, como es el caso de la circunscripción indígena en el Senado de la República).

Se resaltan dos puntos de lo explicado en este numeral: el primer punto consiste en que puede haber sistemas sin barreras legales o con barreras; el segundo punto es para señalar que es diferente el umbral electoral del porcentaje de la votación total exigido para que una colectividad política alcance o conserve la personería jurídica.

2.3.1.4. El paso de la técnica del cuociente electoral a la cifra repartidora

En cuanto a la cuarta variable del derecho electoral, modificada con la Reforma Política de 2003, se encuentra el hecho de pasar de la técnica del cuociente electoral o cuota Hare a la cifra repartidora como fórmula de conversión de votos en escaños.

Se entiende por la fórmula o la regla electoral⁷³ propiamente dicha a las operaciones matemáticas que convierte los votos en puestos o escaños. Dicha fórmula se basa en dos principios de decisión: el principio mayoritario y el principio proporcional.

⁷³ Sobre las fórmulas electorales, se recomienda la siguiente lectura: Martino, A. (1999). *Sistemas Electorales*. Córdoba: Advocatus.

El principio mayoritario se dirige a que el candidato que obtenga el mayor número de votos gana la respectiva elección uninominal. Este principio mayoritario puede tener algunas variaciones, como lo son las mayorías absolutas o especiales (esta variación se aplica en el sistema electoral de la doble vuelta y es propio de las elecciones presidenciales) y las mayorías simples (con esta variación del principio en estudio se eligen los alcaldes y los gobernadores). El principio proporcional implica que las curules se asignan en proporción al número de votos obtenidos por el respectivo partido político. Como se había mencionado anteriormente, este principio se aplica en las elecciones a corporaciones políticas. Este principio se divide en dos: en la fórmula que se basa en los cuocientes y en la que se basa en los divisores⁷⁴.

A la fórmula basada en los cuocientes se le conoce como el cuociente natural o el método de Hare. Esta fórmula se aplicaba antes de la reforma de 2003. Como se mencionó en el primer capítulo del presente texto, esta fórmula consistía en tomar el total de votos válidos de la respectiva elección y dividirlo por el número de curules para proveer. De esta operación resulta el cuociente electoral. Es importante recordar que el residuo de este método favorecía a los partidos políticos minoritarios, factor que incrementó el número de partidos políticos en el país. La fórmula basada en los divisores consiste en la fórmula electoral de la cifra repartidora o el método D´Hondt, que se aplica a partir de la reforma de 2003 para asignar las curules. Se calcula de la siguiente forma:

- a) Se toma la votación de cada partido político y se divide por 1, 2, 3, 4 y así sucesivamente hasta el número de curules para proveer.
- b) Se ordenan los resultados de mayor a menor.
- c) Se divide por el último resultado (esta es la cifra repartidora⁷⁵).

Cada lista obtendrá el número de curules que indique dividir la votación por la cifra repartidora. La ecuación es la siguiente:

$$\text{Número de curules para la lista A} = \frac{\text{Votación de lista A}}{\text{La cifra repartidora}}$$

En las circunscripciones especiales en las que sólo se eligen dos de los candidatos, se aplica el cuociente natural o método de Hare.

⁷⁴ Para profundizar sobre el tema, puede verse en: "Tanto el sistema D´Hondt como la cuota Hare con residuo más alto, son sistemas de representación proporcional, esto es, métodos diseñados para que la distribución porcentual de los escaños en las corporaciones públicas entre las diferentes listas observe la menor desviación posible, frente a la distribución porcentual de la votación ciudadana entre las diferentes listas. Sin embargo, existe una diferencia relevante: en el límite, el sistema D´Hondt asigna las curules a las mayores votaciones, mientras que la cuota Hare lo hace con las menores votaciones. Por ello, *ceterisparibus* el segundo método premia relativamente votaciones más bajas y estimula la *operación avispa*, mientras que el primer sistema la castiga" (Calderón, 2001, pp. 182-183).

⁷⁵ En este sentido, sobre la cifra repartidora, Nohlen explica que "la última cifra que aun logra adjudicarse un escaño es la cifra repartidora que se aplica para la división de los votos conseguidos por los partidos políticos. El cociente resultante indica en número de escaños que recibe un partido" (2004, p. 117).

De conformidad con lo expuesto, el método “D´Hondt favorece a los partidos más grandes en perjuicio de los más pequeños. Lo anterior visto desde la relación y el grado de equivalencia entre el porcentaje de votos obtenidos y el porcentaje de escaños conseguidos” (Cuervo & Clavijo, 2007, p. 22).

2.3.2. Reformas orientadas hacia la organización interna de los partidos políticos

Este bloque de reforma se ocupó de tres aspectos primordiales para el funcionamiento de los partidos políticos:

2.3.2.1. Exigir la organización interna de los partidos políticos con los lineamientos del principio democrático

La democracia comenzó sin partidos políticos, pero en la actualidad los partidos políticos son necesarios para la existencia de esta forma de gobierno. En Colombia, los partidos políticos contaron con regulación legal a partir de la expedición de la Ley 58 de 1985⁷⁶, norma jurídica que se conoció con el nombre de Estatuto de partidos políticos. Con la expedición de la Constitución Política de 1991, se elevaron a rango constitucional los principios orientadores de los partidos políticos y antes del Acto Legislativo 01 de 2003 había libertad de organización interna partidista. Con la reforma política introducida con el acto legislativo mencionado, se exige a los partidos y a los movimientos políticos la organización democrática interna.

Así pues, esta organización interna de los partidos políticos, con los lineamientos del principio democrático, se exige especialmente para realizar las consultas internas, para la toma de decisiones y para escoger candidatos y directivas. Por consiguiente, las consultas internas otorgan mayores garantías a los afiliados del respectivo partido político, de manera que ellos puedan ocupar cargos directivos dentro de la misma institución o ser los candidatos oficiales a una determinada elección con respaldo abiertamente democrático.

Además, los gastos de las consultas internas, fomentadas por la organización democrática de los partidos, están a cargo del presupuesto estatal, factor que estimula la implementación de mecanismos de participación ciudadana en la institución partidista y, por ende, fortalece el principio del pluralismo político.

⁷⁶ “En cuanto hace a su regulación jurídica, los partidos políticos colombianos han pasado por tres etapas claramente diferenciadas: silencio normativo, regulación exclusivamente constitucional y regulación legal. Primero funcionaron los partidos en un completo “vacío constitucional”, para usar la expresión con la que Loewenstein describe el estatus jurídico de los partidos políticos europeos hasta la Segunda Guerra Mundial. A comienzos del siglo XX, la Constitución colombiana comenzó a hacer alusión ocasional a los partidos políticos (Acto legislativo núm. 8 de 1905, artículo 4o.; Acto legislativo núm. 3 de 1910, artículo 45; Acto legislativo núm. 1 de 1945, artículo 77)” (Hernández Becerra, 1986, p. 81). Con respecto a la tercera etapa, la regulación legal, se encuentra que la Ley 58 de 1985 fue la primera norma jurídica sobre la materia.

Esta exigencia de la organización democrática en los partidos políticos requiere de parte de estas colectividades, unas estructuras internas participativas y honestas, es decir, exige la democratización en su funcionamiento y la transparencia en la administración de los recursos económicos, así entonces:

Democratización refiere a la calidad del partido que le permite establecer y seguir procesos de autoridades y candidatos con amplia participación de los miembros de la agrupación y de una manera que le acerque a representar la diversidad de las sociedades en las que se enmarcan.

Transparencia, por su parte, tiene que ver con la existencia y puesta en práctica de procedimientos y garantías que aseguren la probidad en el manejo de los recursos y la visibilidad en el proceso de la toma de decisiones, sentando las bases de una cultura de rendición de cuentas, inspiradora de una relación más intensa entre la ciudadanía y la vida interna de los partidos (Thompson & Sánchez, 2006, p. 24).

2.3.2.2. La modificación en los requisitos para el reconocimiento de la personería jurídica de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos

Con la Constitución Política de 1991 un partido político alcanzaba la personería jurídica mediante tres formas:

1. Con 50.000 votos en la respectiva elección en cuerpos colegiados.
2. Con 50.000 firmas.
3. Con representación en el Congreso de la República.

Estos requisitos llevaron a incrementar el número de partidos políticos (coloquialmente se le conoce a esta excesiva creación de partidos como las microempresas electorales) con la intención de recibir los beneficios de las prerrogativas estatales.

Se entiende por prerrogativas estatales los beneficios que el Estado otorga a los partidos políticos que alcanzan la personería jurídica en las respectivas elecciones. En tal sentido, estos beneficios son:

1. Financiación estatal para el funcionamiento del partido que es diferente a la financiación de campañas.
2. Presentación de candidatos con aval.
3. Acceso a los medios de comunicación para todos los candidatos de los diversos partidos políticos que cuentan con personería jurídica en todo tiempo durante el periodo electoral. Le corresponde al Consejo Nacional Electoral la distribución de los espacios⁷⁷.

⁷⁷ Ver: Acto Legislativo 01 de 2003, artículo 4.

En coherencia con lo expresado, el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2003 estableció que el Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que en el día de las elecciones obtengan una votación igual o superior al 2% de los votos emitidos válidamente en las elecciones para el Senado y Cámara de Representantes.

Además, este artículo menciona que las colectividades políticas perderán la personería jurídica si no logran este porcentaje en las elecciones al Congreso de la República. En otras palabras, la reforma de 2003 obliga a los partidos políticos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, a ganarse la personería jurídica cada cuatro años en las elecciones parlamentarias.

Este artículo protege a los partidos políticos minoritarios por cuanto, en el caso de no alcanzar el 2% de los votos emitidos válidamente en la correspondiente elección, les bastará con que alcancen representación en el Congreso.

2.3.2.3. Normas sobre financiación de partidos y campañas electorales

En el artículo 4 del Acto Legislativo 01 de 2003 se introdujeron modificaciones sustanciales en los mecanismos de financiación de los partidos políticos y de las campañas electorales. En consecuencia, estableció un aumento de los recursos y, por ende, de las sanciones por violación de topes. En este punto, aparece la financiación con recursos estatales mediante el sistema de reposición por votos depositados de las campañas que adelanten los partidos y los movimientos con personería jurídica. Los partidos y movimientos políticos que optan por el mecanismo de las consultas populares internas reciben financiación mediante el sistema de reposición por votos depositados⁷⁸.

2.3.3. Reformas para mejorar el funcionamiento de la Rama Legislativa

2.3.3.1. Ley de Bancadas

El Acto Legislativo 01 de 2003 exhorta al Congreso de la República para expedir la Ley 974 de 2005 con la finalidad de obtener disciplina partidista⁷⁹.

⁷⁸ Sobre la financiación mediante el sistema de reposición por votos depositados en las consultas populares internas, se encuentra un estudio riguroso en: Pizarro, E. (1998). El Financiamiento de las Campañas Electorales en Colombia. *Revista de Derecho Público*, (9), Bogotá: Universidad de los Andes, 23-54.

⁷⁹ El problema de la indisciplina en los partidos políticos antes de las modificaciones introducidas por el Acto Legislativo 01 de 2003 es analizado por Fernando Cepeda de la siguiente manera: "La necesidad de construir mayorías parlamentarias disciplinadas se hace más urgente en la medida en que la pulverización de los partidos políticos y los mecanismos introducidos por la Constitución de 1991 permiten la llegada a la Presidencia de la República de movimientos políticos con una débil representación en el Congreso o que carecen totalmente de ella. [...] Existe, pues, dada la nueva conformación de las fuerzas políticas y las oportunidades que ofrece la Constitución de 1991, una urgencia de construir gobernabilidad en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, tanto en el nivel nacional como en el departamental y el municipal" (Cepeda Ulloa, 2005, p. 233).

Marcela Prieto Botero menciona lo siguiente acerca del contexto jurídico de la sanción de la Ley 974 de 2005:

Teniendo en cuenta el antecedente de la aprobación de la Reforma Política 2003, en agosto del mismo año se radica un proyecto de ley (066 de Senado y 075 de Cámara) que buscaba reglamentar el funcionamiento de los partidos políticos en el Congreso y al interior de las mismas colectividades, también conocido como ‘ley de bancadas’ (2010, p. 29).

Este proyecto de ley, posteriormente sancionado, se constituyó en el Régimen de Bancadas, que presenta entre sus objetivos principales fortalecer los partidos o movimientos políticos a través del establecimiento de bancadas para obtener disciplina y coherencia entre las actuaciones individuales del respectivo congresista con las decisiones tomadas en la colectividad política (la ley habilita a los partidos políticos para establecer sanciones a los parlamentarios por la inobservancia de las directrices tomadas en bancada, entre las cuales se encuentran la expulsión y la pérdida del derecho de voto); y fortalecer la función legislativa, especialmente en lo relacionado con el control político que debe ejercer el Congreso sobre el Gobierno Nacional.

Se resalta, pues, que esta ley representó un valioso avance para el fortalecimiento y la consolidación de las colectividades políticas en el país. Sin embargo, pese a que los partidos políticos incluyeron esta normativa en sus estatutos y en sus reglamentos internos de funcionamiento con la finalidad de cumplir satisfactoriamente con las actuaciones en bancadas, en la práctica política se empezó a observar el fenómeno del transfuguismo que impidió la aplicación de la ley en términos de seriedad y respeto por las directrices partidistas. Por esta razón

el transfuguismo ha sido uno de los elementos que mayores obstáculos ha suscitado para el desarrollo de las bancadas en el Congreso. En este sentido, la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 20 de la “ley de bancadas”, que autorizaba por una sola vez que los representantes a la Cámara elegidos para 2002-2006 pudieran afiliarse a movimientos o partidos diferentes a los que avalaron sus candidaturas. No obstante, con la implementación de la Reforma Política 2003, se abrió un “período de gracia” que permitió el transfuguismo en el Legislativo, amparado en la creación de nuevas agrupaciones de congresistas y de nuevos partidos políticos, con miras a las elecciones de 2006. Por su parte, con la promulgación de la Reforma Política de 2009 (Acto Legislativo 001 de 2009), también se abrió otro “período de gracia” que permitió que varios senadores y representantes cambiaran de partido político para las elecciones de 2010 (Cepeda Ulloa, 2005, pp. 30-31).

En cuanto a la Reforma Política de 2009, sobre el transfuguismo y la doble militancia, se analizará detenidamente en el siguiente capítulo del texto.

Por consiguiente, tanto el Acto Legislativo 01 de 2003 como la “Ley de bancadas” y la reelección presidencial de 2006 (adoptada por el Acto Legislativo 02 de 2004), se constituyeron en factores de agrupación política que implicó una disminución significativa en el número de colectividades políticas en la arena política-electoral. No obstante, esta reforma no logró configurar un sistema de partidos políticos orientados por el factor ideológico, pues, como se

estudiará rigurosamente en los subcapítulos 3 y 4, las instituciones partidistas respondieron a la agrupación en términos de intereses electorales en torno a la campaña de reelección presidencial de Álvaro Uribe Vélez en el 2006.

Al respecto, Londoño sostiene:

El Acto legislativo 01 de 2003 introdujo una cláusula transitoria que permitía que quienes habían sido elegidos en nombre de un partido en el año 2002 se inscribieran en otro sin incurrir en doble militancia. La existencia paralela de un proceso de reelección presidencial generó la aparición de un nuevo partido, denominado partido social de unidad nacional, pero más conocido como partido de la U, en clara referencia al candidato presidente, Álvaro Uribe. La reforma política condujo a la reorganización partidista dado que el nuevo esquema castigaba fuertemente las aventuras electorales personales, pero fue la reelección presidencial la que guió la dirección de las nuevas agrupaciones políticas (2010, pp. 16-17).

2.3.3.2. Creación de las comisiones de conciliación

La creación de las comisiones de conciliación que se integran tanto por senadores como representantes a la Cámara cuando surgen diferencias en las Cámaras (Senado y Cámara de Representantes) con respecto a la redacción y el contenido de un proyecto con el objeto de conciliar el texto del mismo⁸⁰.

2.3.3.3. Prohibición de realizar votaciones dentro del Congreso

La prohibición de realizar votaciones dentro del Congreso en periodos diferentes a los anunciados por las respectivas mesas directivas⁸¹, ya sea de las plenarias o de las comisiones⁸².

2.3.4. Reformas a las autoridades electorales

El Acto Legislativo 01 de 2003 también modificó al Consejo Nacional Electoral en el sistema de elección de los miembros que la conforman. Igualmente, esta reforma trajo consigo modificaciones al sistema de elección del Registrador Nacional del Estado Civil. Entonces, en el 2003 sólo se introdujeron cambios de forma en el diseño de estas autoridades en materia electoral.

Para efectos de organización, se mencionarán primero las reformas al Consejo Nacional Electoral y, posteriormente, se explicarán los cambios implementados en la elección del Registrador Nacional del Estado Civil.

⁸⁰ Ver: Acto Legislativo 01 de 2003, artículo 9.

⁸¹ Para un análisis detallado sobre reformas para mejorar el funcionamiento de la rama legislativa, se recomienda la siguiente lectura: Roll, D. (2005). *Partidos Políticos y Congreso*. Bogotá: Konrad Adenauer. Universidad Nacional de Colombia.

⁸² Acto Legislativo 01 de 2003, artículo 8.

2.3.4.1. Modificaciones al sistema de elección de los miembros del Consejo Nacional Electoral

Con respecto al sistema de elección de los miembros que integran al Consejo Nacional Electoral, se analizarán cinco puntos importantes de reforma.

En primer lugar, en el artículo 14 del Acto Legislativo 01 de 2003 que modificó el artículo 264 de la Constitución Política de 1991, se cambió el número de miembros que integran el Consejo Nacional Electoral. Así, este artículo se limita a elevar expresamente a rango constitucional el número de integrantes de dicho órgano electoral⁸³, ya que la Ley 130 de 1994 establecía el número en nueve miembros.

Se resalta que con la Ley 96 de 1985⁸⁴ el Consejo Nacional Electoral se integraba por siete miembros. Claro está que la Ley 130 de 1994 determinó en nueve los miembros de este órgano electoral.

En segundo lugar, la designación de los nueve miembros del Consejo Nacional Electoral quedó a cargo del Congreso de la República en pleno. Antes de la reforma de 2003, en el texto original de la Constitución Política de 1991, le correspondía al Consejo de Estado la atribución de elegir a los miembros del Consejo Nacional Electoral. Esta competencia ya se encontraba radicada en esta corporación judicial desde 1985, con la expedición de la Ley 96 de ese año, que no sólo sustituyó la Corte Electoral (Corte creada mediante la Ley 89 de 1948) por el Consejo Nacional Electoral, sino que, además, le sustrajo su designación a la Corte Suprema de Justicia⁸⁵.

En tercer lugar, en relación con la postulación de candidatos, se mantuvo su origen partidario, sólo que se previó la posibilidad de presentar listas de candidatos, individuales o en coalición entre ellos (esta facultad puede llevar a pactar alianzas electorales entre dos o tres partidos para dicha elección), y deja por fuera de posibilidades a otros partidos o movimientos políticos minoritarios, que terminaron sin representación en el órgano rector de la organización electoral. En tal sentido, se dispuso que la fórmula electoral aplicable a esta elección fuera la cifra repartidora, lo que contribuyó aún más a fortalecer los partidos mayoritarios en el momento de integrar el Consejo Nacional Electoral.

⁸³ Para profundizar sobre las modificaciones introducidas al Consejo Nacional Electoral, se sugiere la siguiente lectura: Giraldo, F. (2000). Importancia de la organización electoral para la democracia en Colombia. *Reflexión Política: UNAB*, (9), 95-101.

⁸⁴ Ley 96 de 1985. Artículo 3°. "El Consejo Nacional Electoral estará integrado por siete (7) miembros elegidos así: tres (3) por cada uno de los partidos que hubieren obtenido mayor número de votos en la última elección de Congreso, y uno (1) por el partido distinto de los anteriores que les siga en votación. Al acreditar las calidades para la confirmación del nombramiento, los consejeros presentarán atestación juramentada de pertenecer al partido político a cuyo nombre fueron elegidos".

⁸⁵ Al respecto, puede verse: Artículo 4 de la Ley 96 de 1985. "El artículo 14 de la Ley 28 de 1979 quedará así: Los miembros del Consejo Nacional Electoral serán elegidos por el Consejo de Estado en pleno para un período de cuatro años que comenzará el primero de septiembre inmediatamente siguiente a la iniciación de cada uno de los respectivos períodos constitucionales del Congreso y no podrán ser reelegidos para el período inmediatamente siguiente. Los miembros del Consejo Nacional Electoral tomarán posesión de su cargo ante el Presidente del Consejo de Estado. Parágrafo transitorio. Al entrar en vigencia la presente ley, el Consejo de Estado procederá a elegir miembros del Consejo Nacional Electoral que durarán en ejercicio de sus funciones hasta el 31 de agosto de 1986".

En cuarto lugar, el Acto Legislativo 01 de 2003 mantuvo el periodo institucional en cuatro años. No obstante, con la reforma se levanta la prohibición de reelección y, en consecuencia, los miembros del Consejo Nacional Electoral son elegidos para cuatro años y podrán ser reelegidos por una sola vez.

En quinto lugar, a pesar de la elevación a rango constitucional de la organización electoral con la Carta de 1991, su regulación legal se mantuvo igual con respecto a la naturaleza de la vinculación de los integrantes del Consejo Nacional Electoral. Es así como la Ley 96 de 1985 señaló que los miembros del CNE ejercerían sus funciones en forma permanente, sin sujeción a jornada y a remuneración fija mensual y que su retribución se haría por medio de honorarios⁸⁶. La reforma constitucional de 2003 modificó la naturaleza de estos empleos que estaba señalada en aquella ley y, por ende, determinó que los miembros del Consejo Nacional Electoral son servidores públicos de dedicación exclusiva y que tienen las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, sin que esto signifique que los magistrados del Consejo Nacional Electoral pasen a formar parte de la rama judicial.

2.3.4.2. Modificaciones al sistema de elección del Registrador Nacional del Estado Civil

Con respecto al sistema de elección del Registrador Nacional del Estado Civil⁸⁷ el Acto Legislativo 01 de 2003 trajo las siguientes modificaciones:

En primer lugar, este acto legislativo, mediante el artículo 15, modificó el artículo 266 de la Constitución Política de 1991, que estableció que la designación del Registrador Nacional del Estado Civil se realizará por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos reglamentado según la Ley 1134 de 2007.

Esta ley señaló que los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, en su condición de organizadores del concurso de méritos, tienen entre sus funciones dictar el reglamento del concurso⁸⁸. Por consiguiente, a través del Acuerdo No. 001 de agosto 13 de 2007, los presidentes de las altas cortes dictaron el reglamento para elegir al Registrador Nacional del Estado Civil. De manera general, el concurso de méritos se realiza así:

- Convocatoria. El concurso de mérito tiene su apertura mediante acto administrativo expedido por los presidentes de las altas cortes dentro de los 30 días siguientes a la información de la vacancia.

⁸⁶ Ver: Artículo 6 de la Ley 96 de 1985.

⁸⁷ Sobre el tema, puede verse: (Sánchez Torres, 1997. Capítulos 5, 6, 7, 8 y 9).

⁸⁸ Ver: Ley 1134 de 2007, artículo 3, numeral 3.

- Inscripción de candidatos. Se realiza en cualquiera de las secretarías de las tres altas cortes dentro de los 20 días calendarios siguientes a la publicación de aviso de convocatoria.
- Etapas del concurso:
- Consta de dos etapas: la admisoría y la clasificatoria.
- La etapa admisoría es de carácter eliminatorio y tiene como objeto seleccionar a los aspirantes que cumplen con los requisitos mínimos con el fin de integrar la lista de los admitidos.
- Las listas elegibles, elección y posesión.

Antes de la reforma de 2003, en la Ley 96 de 1985 se establecía que el Registrador Nacional del Estado Civil se elegía por el Consejo Nacional Electoral⁸⁹. Posteriormente, con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, se elevó a rango constitucional esta competencia del Consejo Nacional Electoral.

En segundo lugar, la reforma de 2003 redujo el periodo constitucional del Registrador Nacional del Estado Civil de cinco a cuatro años y con posibilidad de reelección por una sola vez. Se observa que el objeto de esta reducción fue el de equiparar el periodo del Registrador Nacional con el de los miembros del Consejo Nacional Electoral.

En tercer lugar, con respecto a las calidades para ser Registrador Nacional del Estado Civil, la reforma estableció que son las mismas que la Constitución Política de 1991 exige para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Además, se exige que la Registraduría Nacional esté conformada por servidores públicos que pertenezcan a una carrera administrativa especial mediante concurso de méritos. En cuanto a los cargos de responsabilidad administrativa se establece que son de libre nombramiento y remoción.

En síntesis, el concepto más claro de las modificaciones que se presentaron en el 2003 en torno a las autoridades electorales fue elevar a rango constitucional algunos aspectos de forma, tanto del Consejo Nacional Electoral como de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Estas reformas son menores y no cambian el papel trascendental que se le reconoce a la administración electoral. De este modo, el Acto Legislativo 01 de 2003 no contempló absolutamente ninguna modificación sobre organización de procesos electorales de una manera ágil en su funcionamiento para evitar denuncias de corrupción en el conteo de los votos.

⁸⁹ Ver: Ley 96 de 1985. Artículo 9, numeral primero.

2.3.5. Otras reformas

2.3.5.1. Implementación del voto electrónico⁹⁰

Se estableció de manera opcional la implementación del voto electrónico para lograr la agilidad y la transparencia en las jornadas electorales (se observa que desde el 2003 hasta la fecha actual no se ha utilizado el voto electrónico para las votaciones en Colombia).

Sobre el uso del voto electrónico, Yanina Welp en un artículo sobre la implementación de la democracia electrónica en América Latina, manifiesta:

Por su parte, el voto electrónico hasta el momento ha sido usado como reemplazo o complemento del sistema electoral tradicional. El argumento más difundido para promover la introducción de las TIC en el proceso electoral es el de darle mayor rapidez y confiabilidad. En América Latina se suma el objetivo de eliminar el fraude electoral y permitir o facilitar la participación de los analfabetos. Sin embargo, los puntos fuertes y los débiles (o incluso de los riesgos), deben considerarse en cada sistema. La digitalización de los padrones electorales es un primer paso que se está desarrollando, o cuenta con el acuerdo general en torno a sus ventajas, pero en el proceso electoral hay diversos aspectos a considerar, como la autenticación del votante, la emisión del voto y, finalmente, el recuento. Puede haber una fase más, la del escrutinio, la posibilidad de verificar el resultado sin violar el secreto del voto (2011, pp. 21-22).

Por su parte, María Inés Tula identifica tres beneficios del uso del voto electrónico⁹¹, y que se relacionan directamente con los problemas que la implementación de este tipo de voto pretende solucionar. En efecto, el primer beneficio es la velocidad con la que se obtienen los resultados electorales para evitar la desconfianza en el electorado; el segundo beneficio, referido exclusivamente a los países en los que el voto electrónico es optativo, como el caso de Colombia, hace alusión a la tarea de incentivar la participación política en los eventos en los que la abstención electoral se encuentra en altos niveles; el tercer beneficio hace referencia a la facilidad de administrar y organizar satisfactoriamente certámenes electorales, especialmente en países que cuentan con una gran extensión geográfica.

Además, Tula menciona ocho condiciones básicas para la adopción de sistemas de votación electrónica (2011, pp. 63-64):

1. Fuerte presencia del Estado como garante del derecho al sufragio.
2. Modernización previa de las primeras fases del proceso electoral.
3. Gradualidad en la implementación.

⁹⁰ Ley 96 de 1985. Parágrafo 2 del artículo 11.

⁹¹ Igualmente, la autora afirma que "para garantizar un buen funcionamiento del voto electrónico es importante una combinación de acciones: a. consenso para el cambio entre las fuerzas políticas; b. convocatoria transparente para la contratación de la empresa que se encargará del escrutinio, auditoría externa, comprobante físico de papel y una legislación que contemple los delitos informáticos y que complemente a la ley electoral existente" (Tula, 2011, p. 61).

4. Una mínima infraestructura de telecomunicaciones.
5. Extensa e intensa campaña de difusión pública.
6. Transparencia del proceso mediante la implementación de códigos de seguridad.
7. Incorporación de un comprobante físico del voto que permita un recuento manual de votos impresos con el objeto de garantizar la certeza de los mismos.
8. Actualización de la normativa en materia de seguridad.

2.3.5.2. La incorporación del carácter institucional de las autoridades elegidas por el voto popular⁹²

2.3.5.3. La regulación del voto en blanco

Se estableció que una elección puede repetirse por una sola vez cuando el voto en blanco obtenga la mayoría absoluta de votos válidos. Así pues, en el caso de las elecciones uninominales quedó prohibida la presentación de los mismos candidatos; en cuanto a las elecciones plurinominales propias de los cuerpos colegiados de legitimación popular, la reforma de 2003 prohibió la presentación de las listas que no hayan superado el umbral en la respectiva jornada electoral.

Pedro Pablo Vanegas sostiene que la regulación del voto en blanco no deja de ser controvertida, ya que:

El porcentaje que se exige para repetir la elección, mayoría absoluta, es decir, la mitad más uno de los votos válidos, puede resultar exagerada y difícil de alcanzar en una elección nacional, como la elección de los senadores o del presidente de la república, e inclusive en los casos de gobernadores y alcaldes de aquellas circunscripciones relativamente grandes. En últimas, los efectos previstos en la norma sólo se podrían alcanzar en elecciones locales de pequeños municipios (2008, p. 144).

2.3.5.4. Fortalecimiento de la oposición⁹³

La Reforma Política de 2003 garantizó los derechos del acceso a la información y a la documentación oficial y, el uso de los medios de comunicación social del Estado. Además, a los partidos minoritarios se les garantizó la participación en las mesas directivas de los cuerpos colegiados políticos.

⁹² Ley 96 de 1985, artículo 6. "El artículo 125 de la Constitución Política tendrá un párrafo del siguiente tenor: Párrafo. Los períodos establecidos en la Constitución Política o en la ley para cargos de elección tienen el carácter de institucionales. Quienes sean designados o elegidos para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual este fue elegido".

⁹³ Ver: Ley 96 de 1985. Artículo 5.

Antes de pasar a la evaluación general de los resultados del Acto Legislativo 01 de 2003 en la configuración del sistema de partidos políticos en Colombia, es importante mencionar que en el 2005 se presentaron dos reformas constitucionales al artículo 176. En consecuencia, la primera reforma se realizó mediante el Acto Legislativo 02 de 2005 y creó la “Circunscripción internacional” para la elección de un representante por los colombianos residentes en el exterior.

Esta reforma mantuvo la base de población para la asignación de curules y estableció que “habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil”⁹⁴. De esta manera, para “dicha circunscripción sólo se contarían los votos depositados por los colombianos residentes en el exterior, toda vez que hasta entonces, aquel representante era elegido en la circunscripción nacional especial, es decir, con los votos depositados exclusivamente en el territorio nacional”.

En cuanto a la circunscripción especial y como consecuencia de lo anterior, reduce de cinco a cuatro los representantes a ser elegidos, para asegurar la participación de los grupos étnicos y minorías políticas. Finalmente, dispuso que esta Circunscripción internacional fuera reglamentada por el Congreso a más tardar el 16 de diciembre de 2005 y, en su defecto, lo haría el Gobierno nacional dentro de los 15 días siguientes. “Dicha reglamentación deberá incluir aspectos como la inscripción de ciudadanos habilitados para votar en el exterior, inscripción de candidatos, votaciones, escrutinios, financiación estatal, entre otros” (2008, pp. 75-76).

Por otra parte, la segunda reforma al artículo 176 constitucional se implementó mediante el Acto Legislativo 03 de 2005. Lo nuevo en esta reforma fue que aumentó la base de población para la asignación de curules que pasó de 250.000 habitantes o fracción mayor de 125.000 a 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500. Así las cosas, Vanegas menciona que la integración de la Cámara de Representantes a partir de estas modificaciones constitucionales⁹⁵ quedó de la siguiente manera:

⁹⁴ Acto Legislativo 02 de 2005, artículo primero, inciso segundo. “Por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Política”. Diario Oficial No. 45.980 de 25 de julio de 2005.

⁹⁵ Acto Legislativo 03 de 2005. “Por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Política”. Diario Oficial No. 46.136 de 29 de diciembre de 2005.

2.4. Evaluación general de los resultados del Acto Legislativo 01 de 2003 en la configuración del sistema de partidos políticos en Colombia

Se observa que las reformas introducidas a las variables del derecho electoral, tales como las listas únicas, el umbral electoral y la cifra repartidora, han estimulado la agrupación política, mientras que la variable del voto preferente no lo hace⁹⁶.

En consecuencia, de las tres primeras variables mencionadas, es la cifra repartidora la que ha logrado concentrar los votos en los partidos más grandes, que cuentan con una estructura de funcionamiento en casi todo el territorio nacional, en detrimento de las minorías y, por ende, de la representatividad del sistema político. Claro está que el objetivo principal del Acto Legislativo 01 de 2003 era acabar con la fragmentación del sistema de partidos políticos. Por esta razón “la suma repartidora favoreció a los partidos de mayor tamaño y produjo una mayor concentración partidista en el ámbito de representación, que la que se hubiese obtenido en caso de que se hubiera aplicado la Cuota Hare” (Hoyos, 2007, p. 212).

Y, efectivamente, es notorio el éxito de la reforma de 2003 en cuanto a disminuir el número de partidos políticos para lograr una cohesión del sistema partidista. Se resalta que “durante 2002 existieron más de 85 partidos y movimientos políticos, que para fines de 2003 se redujeron a 71, y en 2004 son 60 como resultado de la reforma constitucional de 2003” (Reyes, 2005, pp. 2-3).

De esta manera, en la conformación del Congreso de la República (2006-2010) se aplicaron por primera vez las modificaciones que introdujo la Reforma Política de 2003, en donde se encuentra una disminución importante en el número de partidos. Por consiguiente, aquel Congreso de la República estaba integrado por 26 partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos⁹⁷.

Como se aprecia en la tabla que contiene la información de la votación del Senado en el 2006⁹⁸, sólo siete partidos políticos y tres movimientos políticos lograron ocupar las 100 curules por circunscripción nacional.

⁹⁶ “El voto preferente, por su parte, mantiene el personalismo de las campañas, aunque el esfuerzo individualizado contribuya a incrementar la votación del partido o movimiento político. En ese sentido, el voto preferente traslada la operación avispa al interior de cada lista y obliga a los candidatos a diferenciarse críticamente de los miembros de su mismo partido o movimiento, agudizando la competencia intrapartidista. Por lo anterior, se considera que el voto preferente no contribuye a la agregación política y al fortalecimiento de los partidos” (Calderón, 2001, p. 184).

⁹⁷ Sobre las elecciones parlamentarias de 2006, se recomienda el estudio de la siguiente obra: Losada, R. & Muñoz, P. (2006). *Un análisis de las elecciones 2006 a la luz de la reforma política 2003*. Bogotá: CEJA.

⁹⁸ Informe de votación del Senado, año 2006. Tomado de manera parcial de la tabla de votaciones de Senado 2006. Recuperado el 11 de octubre de 2011 en: <http://web.registraduria.gov.co/reselec2006/0312/index.htm>

Partido	Votos	% Votos Partido / válidos	Curules Asignadas	Voto Preferente
Partido social de unidad nacional	1,591,775	17.30	20	Con voto preferente
Partido conservador colombiano	1,470,029	15.98	18	Con voto preferente
Partido liberal colombiano	1,436,657	15.62	18	Con voto preferente
Partido cambio radical	1,211,457	13.17	15	Con voto preferente
Polo democrático alternativo	875,451	9.52	10	Con voto preferente
Partido convergencia ciudadana	566,823	6.16	7	Con voto preferente
Movimiento alas equipo colombia	418,124	4.54	5	Con voto preferente
Partido colombia democrática	272,524	2.96	3	Con voto preferente
Movimiento mira	237,512	2.58	2	Sin voto preferente
Movimiento colombia viva	229,556	2.50	2	Con voto preferente

De las 10 colectividades políticas que alcanzaron representación en el Senado de 2006, nueve de ellas conformaron listas únicas cerradas, no bloqueadas con voto preferente.

Si se hace una evaluación de la implementación del voto preferente en el sistema electoral colombiano, se encuentra una ventaja relacionada con el vínculo directo del elector con el elegido, quien accede a su correspondiente cargo público con la principal función de cumplir las propuestas de campaña por las que el elector le depositó la confianza (es la puesta en marcha de la democracia representativa). Sin embargo, aparece una desventaja, que es crear una relación distante del elegido con el partido político, ya que crece el personalismo dentro de la colectividad y se fracciona y debilita. En contraste, las listas cerradas bloqueadas, que se utilizaban antes de la reforma de 2003, tenían una ventaja porque lograba mayor disciplina por parte del elegido y el partido político lo había incluido en la lista.

Como se ha mencionado, el voto preferente ha sido catalogado como la continuación de la “operación avispa” y, por ende, de las “microempresas electorales”⁹⁹ después de la Reforma Política de 2003. Al respecto, se encuentra esta tesis en Vanegas, quien afirma que:

La forma de la candidatura, especialmente, la incorporación del voto preferente tampoco ha escapado de los reproches. Que esta forma de candidatura alienta aún más la excesiva fragmentación que caracteriza nuestro régimen político, que debilita también a los partidos políticos, que desdibuja los implícitos de la Reforma Política de 2003, en últimas, que trasladó la “operación avispa” y las “microempresas electorales” al interior de los propios partidos y que la personalización de la política colombiana no se superó. El auge inusitado de las candidaturas electorales por fuera de los partidos políticos hace necesario reflexionar nuevamente sobre la legitimación de los grupos de ciudadanos para la presentación de las candidaturas, en fin. Los umbrales tampoco han estado por fuera de las críticas. La necesidad de establecer unas barreras legales más altas, acaso del 5% en el Senado por ejemplo,

⁹⁹ De esta manera “(...) es preciso manifestar que es el riesgo de que el voto preferente reedite la operación avispa (por la vía de la individualización de candidaturas), y agudice las rivalidades entre aspirantes de una misma lista, puede ser conjurado mediante reglas estrictas de respeto mutuo, juego limpio e igualdad entre ellos. Desde otra perspectiva, el voto preferente puede aportarnos un marco atractivo para la reunificación o fusión de pequeños partidos y movimientos políticos, como de vertientes hoy en discordia dentro de los grandes partidos” (Reyes, 2005, p. 167).

que propendan por una mayor coherencia en la búsqueda del objetivo principal de fortalecer el sistema político colombiano. Qué no decir de las bondades o males que se puedan atribuir a la misma cifra repartidora (2008, p. 146).

En relación con la exigencia de listas y candidatos únicos se resalta que

en 2002 participaron en la elección al Senado 63 partidos y movimientos, los cuales presentaron 319 listas diferentes. Dadas estas cifras abrumadoras, el número efectivo de pactos legislativos fue de cerca de 91 partidos; prácticamente cada una de las cien curules contaba con un partido (Rodríguez Raga, 2004, p. 142).

De esta forma, con el Acto Legislativo 01 de 2003 “la exigencia de que los partidos presenten listas únicas introdujo moderación al sistema de partidos e hizo que la oferta política dejara de ser desbordante para los electores” (Rodríguez Raga, 2004, p. 143). En consonancia, la reforma constitucional de 2003 logró eliminar la llamada “operación avispa” y obligó a los partidos políticos a configurar listas con los candidatos considerados de mayor relevancia dentro de su organización con la finalidad de presentarlos en la contienda electoral.

En cuanto al umbral electoral o barrera electoral dispuesta en el 2%, se encuentra que los partidos políticos pequeños perdieron la personería jurídica en las elecciones al Congreso de la República de 2006. Sin embargo, no se puede afirmar que esta reforma sacó definitivamente a las minorías políticas de la escena electoral y de la representación política, puesto que muchos de estos partidos pequeños solamente desaparecieron institucionalmente por buscar la unión con otros partidos minoritarios o con alguna otra colectividad más grande para constituir una sola fuerza política. Un ejemplo de esta unión fue la decisión de los partidos de tendencia centro-izquierda por aunar fuerzas electorales mediante la creación de un solo partido, con características de mayor envergadura para enfrentar con éxito la Reforma Política de 2003. De esta unión surge el partido Polo Democrático Alternativo¹⁰⁰.

En síntesis, se observa una cohesión de partidos políticos pequeños con uno o varios puntos ideológicos en común, con el objetivo de obtener y mantener la personería jurídica que les permita gozar de una eficaz representación política en el panorama electoral.

Paralelamente a esta situación, reconocidos líderes disidentes de partidos políticos tradicionales (Partido Liberal y Partido Conservador) se unieron a partir de la reforma al sistema de partidos de 2003 y al surgimiento del PDI (Partido Polo Democrático Independiente), en el empeño de constituir partidos de ideología de derecha para mantener el poder político obtenido mediante el respaldo al gobierno Uribe, especialmente en el primer periodo presidencial 2002-2006. En este contexto, se crean los partidos de “La U” (que en un año de creación logra la

¹⁰⁰ Sobre la creación del Partido Polo Democrático Independiente o Alternativo puede profundizarse en: (Patarroyo, 2005, p. 9). “En efecto, la convergencia de movimientos y partidos de centro-izquierda se hizo realidad en el PDI; el Movimiento Vía Alterna, dirigido por el senador Antonio Navarro Wolf y el representante a la Cámara Gustavo Petro; el Partido Social Demócrata Colombiano (PSOC) dirigido por el senador Jaime Dussán y, por último, Visión Étnica, liderado por el senador Francisco Rojas Birry, fueron quienes constituyeron las principales fuerzas que renunciaron a sus personerías jurídicas para integrar el PDI. El senador Samuel Moreno Rojas de la ANAPO apoyó la fundación del PDI a título personal, aunque no se disolvió como movimiento independiente, a fin de conservar sus raíces históricas y sociales, al igual que la Alianza Social Indígena, ASI. Igualmente, por el sector independiente, se unió al PDI el senador por Bolívar, Javier Cáceres”. Actualmente este Partido político se volvió a fragmentar.

mayor votación en el Senado de 2006, con 1´591.775 votos equivalentes a 20 curules, superando a los partidos tradicionales, Liberal y Conservador¹⁰¹); y el partido Cambio Radical que en la misma elección obtuvo la cuarta votación más alta con 1´211.457 votos.

En coherencia con los párrafos precedentes, las modificaciones que se incorporaron a través del Acto Legislativo 01 de 2003 al sistema electoral y al sistema de partidos políticos, “influyen sobre la conformación de partidos y así sobre la distribución del poder en un país, y pueden tener también gran importancia para la estabilidad política” (Nohlen, 2004, p. 10).

Finalmente, se resalta que en las actuales dinámicas jurídico-políticas del sistema de partidos, la ideología partidista se ha perdido para dar paso a la reagrupación política-electoral en torno al gobierno de turno. Entonces, pues,

una de las cuestiones que definirá también el futuro de los partidos políticos será la capacidad de formar coaliciones mayoritarias de gobierno. En la mayoría que se constituyan sistemas multipartidarios competitivos, lo más probable es que no haya ningún partido que pueda constituirse en mayoría por sí mismo y asegure un gobierno eficaz y representativo (Garretón, 2004, p. 96).

Como resultado de estas alianzas entre partidos políticos:

Señalemos finalmente que coaliciones electorales y coaliciones parlamentarias no se corresponden de manera exacta y automática, puesto que partidos dispuestos a sostenerse recíprocamente en la lucha electoral y con el único fin de obtener una mejor representación parlamentaria, no siempre están dispuestos al acuerdo para una determinada acción de gobierno (Vallés & Bosch, 1997, p. 166).

2.5. Medios de comunicación. Relaciones con el sistema de partidos políticos y con la democracia desde la perspectiva del hiperpresidencialismo

En este acápite se hará un análisis de las relaciones de los medios de comunicación con el sistema de partidos políticos y con la democracia desde la perspectiva del hiperpresidencialismo en el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006)¹⁰².

¹⁰¹ Comparar sitio web de la Registraduría Nacional del Estado Civil. “Estadísticas Electorales”, informe de votación Senado 2006.

¹⁰² Para profundizar sobre el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), se recomienda el siguiente capítulo: García Villegas, M. (2009). Caracterización del régimen político colombiano (1956-2008). En García Villegas, M. & Revelo, J. (Codirectores), *Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia, 2002-2009*. (16-82). Bogotá: Dejusticia.

Sobre el término hiperpresidencialismo, Andrés Botero explica (tal cual se ha mencionado en el primer capítulo del texto) que es una figura en la que el Presidente se constituye en el centro de gravedad del poder, tanto público como privado.

En este sentido, el sistema de partidos políticos, concretamente desde la reforma constitucional de 2003, inició su configuración dirigida a la figura presidencial (particularmente con la presidencia de Álvaro Uribe), ya sea para respaldar las políticas del Gobierno o, para presentarse desde la oposición en el debate político.

Las ideologías partidistas que habían caracterizado el ejercicio político desde principios de la República, se fueron desdibujando gradualmente para dar paso a una contienda electoral de dos actores: los que están en favor del Gobierno o los que no están de acuerdo con el mismo (uribistas y no uribistas). En consecuencia, las fuerzas políticas, a partir del primer mandato presidencial de Uribe, se integran en torno a la figura carismática del presidente, en detrimento de la ideología de los partidos¹⁰³ y, por ende, del pluralismo político.

Esta es una tendencia que conduce a sostener que el Acto Legislativo 01 de 2003 favoreció los intereses políticos del gobierno Uribe (Álvaro Uribe accede por primera vez a la Presidencia de la República en el 2002 avalado por el Movimiento Primero Colombia, debido a que se había declarado en disidencia del Partido Liberal por desacuerdo con el candidato oficial que esta colectividad había respaldado -Horacio Serpa-), quien en su popularidad propiciada por los medios de comunicación, logró sacar adelante las modificaciones al sistema de partidos en un Congreso que no apoyaba en su mayoría las propuestas políticas planteadas en la campaña.

Así, el gobierno Uribe orientó las plataformas ideológicas de los diversos partidos hacia el respaldo o no de la política de Seguridad Democrática. Por esta razón, las actuaciones políticas de los partidos en el Congreso de la República se estructuraron alrededor de un Presidente que concentró el poder legislativo y alteró el sistema de pesos y contrapesos.

El sistema de pesos y contrapesos se vio seriamente afectado con la reelección presidencial adoptada mediante el Acto Legislativo 02 de 2004. Se evidencia que:

El equilibrio de poder entre las ramas del gobierno ha sido alterado como resultado de la reelección del presidente Uribe. En 1991, los reformadores constitucionales conscientemente prohibieron la reelección, inmediata o no, del jefe del Ejecutivo, y en vista de ello las relaciones entre las ramas fueron diseñadas bajo la premisa de que el jefe del Ejecutivo ocupara su cargo por un máximo de cuatro años. Cuando el Congreso aprobó la reforma constitucional que permitió al presidente Uribe buscar un segundo mandato, sólo se eliminó la prohibición a los presidentes de buscar la reelección y no se cambiaron los principales aspectos institucionales que garantizan los controles y equilibrios efectivos. A saber, el Presidente tiene grandes poderes de nombramiento y nominación que le permiten nominar a candidatos afines a puestos clave en los distintos organismos gubernamentales, como las oficinas de control (Procurador general, Contralor, Defensor del pueblo), o en los orga-

¹⁰³ Como se mencionó, a partir de la reforma de 2003, los partidos políticos abandonaron sus plataformas ideológicas con la finalidad de adherirse o no al gobierno Uribe. De esta forma, los "uribistas" aclararon su ideología como de derecha y los "anti uribistas" como de izquierda.

nismos de planificación económica (Banco de la República, Departamento de Planeación Nacional). Además, la concentración de poder en manos del Presidente le ha permitido desafiar a las instituciones que cuestionan su administración, tal como se manifiesta en las réplicas pugilísticas dirigidas a la Corte Suprema de Justicia (CSJ). Estos dos asuntos -los poderes de nominación y el conflicto con la CSJ- se desarrollan en esta sección (Botero; Hoskin & Pachón, 2010, p. 59).

En este orden de ideas,

el problema, como se señaló, es comprender la dinámica de un sistema político, cuando la estructura y funcionamiento de los partidos es débil e, incluso, inexistente; es decir, cuando los mediadores naturales, partidos y grupos políticos resultan incapaces de articular las demandas ciudadanas en propuestas de política pública agenciadas a través de procesos electorales y de mantener una fluida interacción tanto con la sociedad civil como con las instituciones jurídico-políticas (Ayala, 2006, p. 17).

De este modo, el espacio que dejan los partidos políticos ante la debilidad de sus estructuras y de sus plataformas ideológicas, es llenado por un nuevo actor de gran cobertura y poder económico: los medios masivos de comunicación¹⁰⁴.

No es casualidad que el expresidente Uribe escogiera para la vicepresidencia a Francisco Santos, miembro de una familia que posee entre sus bienes el periódico El Tiempo, el de mayor circulación nacional. Al respecto, Denis Mcquail sostiene:

Entre más opera un medio en la esfera política (como ocurre con los periódicos), más central es el interés que reviste para quienes detentan el poder o para sus oponentes. Que los medios utilicen o no su potencial crítico depende mucho más de circunstancias y elecciones individuales (1991, p. 42).

Finalmente, se resalta que el primer gobierno Uribe (2002-2006) es la muestra de la transformación de los medios de comunicación de simples informadores de la realidad nacional a importantes actores políticos mediadores de la misma por la auto-censura¹⁰⁵. Fenómeno que, como ya se ha señalado, repercute gravemente en la consolidación de un sistema de partidos políticos con una fuerte plataforma ideológica, debido a que los políticos (en particular los congresistas) centran sus actividades legislativas en respaldar, sin un serio y riguroso control político, la agenda del Gobierno de turno solamente por conservar o acrecentar sus intereses políticos (en otras palabras, para mantenerse con vida en el escenario electoral y aprovechar las dádivas del Ejecutivo y la gran cobertura que los medios masivos de comunicación le brindan al Gobierno y que le permite gozar de un avasalladora popularidad).

¹⁰⁴ "Los medios en sí mismos son productores de discursos, las llamadas agendas mediáticas, bajo lógicas y criterios que corresponden a su doble carácter, medio-empresa, con efectos garantizados en el terreno político" (Ayala, 2006, p. 27).

¹⁰⁵ Al respecto: "En ausencia de los partidos y grupos políticos, es en la televisión, en la radio, en la prensa escrita, en las encuestas y en la publicidad (marketing político), donde descansa en gran parte el poder de convocatoria y de persuasión de quienes aspiran a ocupar cargos en la conducción del Estado. Para las elecciones presidenciales de 2002 fue evidente y determinante la forma como la campaña publicitaria, que se fundó en aquellos aspectos del programa de gobierno de Uribe Vélez que resultaban contrastantes con la coyuntura política del momento: seguridad, autoridad y mano fuerte contra la politiquería y la corrupción; tuvo amplio eco en los medios de comunicación que, apropiándose de dichos elementos, impulsaron la candidatura como propia, incluso en detrimento de los otros candidatos que no obtuvieron el mismo despliegue ni la misma resonancia. Como resultado natural, Uribe ganó las elecciones con un amplísimo margen frente a los demás aspirantes" (Ayala, 2006, pp. 31-32).

2.6. Conclusiones del capítulo

Con la expedición de la Constitución de 1991 entró en vigencia el principio del pluralismo político como garante de la participación ciudadana entendida desde el contexto de un Estado Social y Democrático de Derecho. Este principio constitucional propició la apertura política a diversas fuerzas ideológicas provenientes de los sectores culturales, religiosos, económicos, sociales, etc., del país. Este hecho, sumado a los escasos requisitos para la constitución de una colectividad política, aceleró la fragmentación del sistema de partidos políticos (principal aspecto que el Acto Legislativo 01 de 2003 quería solucionar).

A este respecto Fernando Cepeda señala que

la Constitución de 1991 es, sin duda, la que ofrece más escenarios de participación en todos los niveles (la excepción, hay que recordarlo, son los partidos políticos). La participación es la principal característica de la Constitución de 1991 con base en la noción de que la soberanía reside en el pueblo (Cepeda Ulloa, 2005, pp. 235-236).

La reducida participación de los ciudadanos en los partidos políticos se ha reflejado en una crisis de representatividad (Manin, 1998, pp. 237-292), particularmente en el Congreso de la República, donde no hay fuerzas políticas representadas sino que hay muchos congresistas que cuidan sus propios intereses o los del gobierno de turno¹⁰⁶.

La Corte Constitucional de Colombia, en la Sentencia C-757 de 2004, resume las modificaciones introducidas al sistema de partidos políticos y al sistema electoral introducidas mediante el Acto Legislativo 01 de 2003:

Una interpretación sistemática del Acto Legislativo No. 1 de 2003 permite concluir, que se trata de una profunda reforma al sistema político colombiano encaminada principalmente, a suprimir las llamadas “microempresas electorales”, fortaleciendo los partidos políticos, mediante el establecimiento de requisitos mucho más estrictos para obtener y conservar sus correspondientes personerías jurídicas. Según la reforma, los partidos o movimientos políticos sólo podrán obtener la personería jurídica en el futuro, si logran una votación no inferior al 2% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes, llegando a perderla si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas, exceptuándose el régimen de las minorías, para las cuales bastará con haber obtenido representación en el Congreso. Además, la reforma les dio derecho a (i) inscribir candidatos para las elecciones que tuvieron lugar el pasado 24 de octubre, (ii) gozar de la financiación con recursos estatales mediante el sistema de reposición por votos depositados; y. (iii) utilizar los medios de comunicación que hicieran uso del espectro electromagnético, de acuerdo con la ley.

¹⁰⁶ “Hay que reconocer, también, que las reglas electorales existentes han dado lugar a un déficit de representación porque, más que fuerzas políticas representadas en el Congreso con una responsabilidad de orden nacional, hay minipartidos o microempresas electorales que están luchando por su propia supervivencia y que están dispuestas a negociar sin ninguna consideración. De esta manera, la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, como ya se dijo, se torna perversa” (Cepeda Ulloa, 2005, p. 234).

Desde esta perspectiva,

con la Reforma Política aplicada en las elecciones de 2006 se obtiene un sistema de partidos medianos y pequeños. No existen en Colombia partidos grandes. El Partido Liberal, siendo el más grande, cuenta con un poco más del 20% de los electores y de los escaños parlamentarios en ambas cámaras. Este partido es seguido por los de la U, Conservador y Cambio Radical, con una votación entre el 15% y el 20% (Giraldo, 2006, p. 10).

Finalmente, a pesar de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2003 en relación con las modificaciones que introdujo al sistema electoral, en Colombia se siguen haciendo elecciones con el Código Electoral de 1986. En consecuencia, este código no contiene las nuevas reglas de juego que requiere la organización de una jornada electoral, situación que dificulta la consolidación de la democracia. Sobre este tema es importante anotar que una Reforma Política integral para Colombia debe contemplar la codificación de toda la normativa político-electoral vigente con el objetivo central de adquirir la mejor sistematización posible para ser coherentes con las exigencias de estas circunstancias históricas.¹⁰⁷ Así mismo, se observa que siguen vigentes algunas prácticas perversas de la vieja política, tales como el traslado de votos, el transfuguismo político, la desobediencia política, la corrupción electoral y el abstencionismo democrático.

¹⁰⁷ El cuarto capítulo de la obra contiene los apuntes para una Reforma Política integral, propuesta en la que se encuentra la codificación de la normativa político-electoral vigente en el país.

CAPÍTULO 3

Análisis normativo y electoral del Acto Legislativo 01 de 2009 y de la Ley Estatutaria 1475 de 2011

Desde este punto de vista, el Estado presenta diferencias muy acusadas, según que las contribuciones destinadas a poner en comunicación a gobernantes y gobernados sean más o menos desarrolladas. Un Estado es tanto más democrático cuanto que la masa de la sociedad se encuentre en estado de vigilar y de controlar el órgano gubernativo y que el órgano gubernativo mismo esté en estado de percatarse de todo lo que ocurre en la masa de la sociedad. Una democracia ideal sería aquella en que el gobierno sintiera todos los estados difusos de la nación a modo de apreciar exactamente la importancia real de los mismos; en donde la nación esté informada o reciba aclaraciones acerca de las causas y los efectos de las resoluciones gubernativas (Durkheim, 1959, p. 824).

3.1. Introducción

En Colombia, en los últimos años, se han hecho de conocimiento público los vínculos entre los políticos y los grupos al margen de la ley, ejemplo de ello son las investigaciones y juicios que se les adelantan a parlamentarios elegidos en el 2006 por los delitos de concierto para delinquir debido a los aportes económicos y políticos que recibieron por parte de estos actores armados, especialmente del grupo paramilitar AUC.

Desde hace tres décadas el fenómeno paramilitar se ha expandido hasta las instituciones políticas de elección popular desde el ámbito local hasta el nacional, lo que afecta la estructura y, por ende, la legitimidad de los partidos políticos y del sistema electoral. En esta incursión del paramilitarismo en la política se ha creado en Colombia una falsa cultura política sustentada en el miedo. Al respecto, Ayala señala que este plan, basado en el miedo, ha sido utilizado por los grupos de autodefensas

como estrategia social, en los procesos de repoblamiento de las zonas abandonadas. Los nuevos pobladores aceptaron –debían y deben hacerlo– los principios ideológicos del paramilitarismo e iniciar así acciones para su reproducción con la ayuda de tradicionales procesos de socialización, fundados en el miedo y en la consecuente pérdida de autonomía ciudadana. Todo ello aún aporta a la construcción de una falsa cultura política que todavía se sustenta sobre la base de la muerte y el miedo de las personas que se han visto obligadas a votar por este o aquel candidato, o a aceptar la imposición de nuevas normas sociales (2011, pp. 42-43).

En el estudio de esta problemática, múltiples autores han evidenciado que el fenómeno paramilitar en Colombia ha utilizado

la institucionalidad electoral, política y pública para el logro de sus objetivos, capturando la representación política y disponiendo de cuotas burocráticas en los niveles local, departamental y nacional. La naturaleza proestatal, el capital social basado en élites económicas, políticas y estatales, el proyecto político de este grupo armado ilegal explican esta diferencia (Ávila, 2010, p. 85).

Como resultado de la captura de la esfera pública, especialmente en su componente electoral y partidista, se encuentra que en las elecciones de marzo de 2006, muchos de los candidatos¹⁰⁸, quienes alcanzaron curules, lo hicieron a través de prácticas electorales corruptas, en donde ellos, al parecer, se relacionaron con grupos al margen de la ley (como las Autodefensas Unidas de Colombia), con la finalidad de conseguir un respaldo mediante la financiación de las campañas o la aplicación de la violencia hacia los electores en el día de las votaciones.

Cuando los partidos políticos cuentan con plataformas programáticas e ideológicas débiles, es mayor la probabilidad de que sean capturados por actores privados o, en general, por grupos de interés. A nivel más estructural, cuando todo el sistema electoral tiene graves

¹⁰⁸ Entre los congresistas condenados por el delito de concierto para delinquir se encuentran Javier Cáceres, Mauricio Pimiento, Eric Morris Taobada, Luis Eduardo Vives, Reginaldo Montes, Juan Manuel López Cabrales, Alfonso Campo y Eleonora Pineda.

fallas y hay desorden en la estructura electoral de un Estado, se abre el camino para que, o bien los partidos existentes lleguen a funcionar con una elevada injerencia de intereses privados, incluso relegándose a un segundo plano los mismos postulados programáticos de los partidos, o bien que se creen nuevos movimientos o partidos que desde un principio respondan, en buena medida, a los intereses grupales egoístas de sus fundadores. En principio, este tipo de captura política es más probable de reproducirse en los niveles regionales y locales en relación con el nivel central (Garay; Salcedo & León, 2007, p. 49).

En consecuencia, este panorama ha representado un fuerte golpe a la democracia colombiana que se ha reflejado en las altas tasas de abstención electoral¹⁰⁹ y en el posicionamiento de prácticas electorales corruptas que desvían el verdadero sentido del voto. Entre estas manifestaciones nefastas para el régimen político del país se halla la aparición de una cultura llamada “del todo vale”, que ha originado una apatía política de los ciudadanos hacia la participación activa en la configuración del sistema de partidos políticos. Al respecto Ayala manifiesta:

Lo anterior va entronizando en la cultura ciudadana la práctica del voto económicamente útil, el establecimiento de relaciones sociales mediadas por intereses económicos, lo que, a su vez, es determinante en la consolidación del todo vale como principio rector de las formas de participación en la vida pública, social, económica y política de la sociedad, que oculta, transforma, tergiversa o minimiza la dimensión ética para un actuar ciudadano que convenga al colectivo (2006, p. 86).

Se afirma que tanto en la Reforma Política de 1991 como en el Acto Legislativo 01 de 2003 no se consideró una juiciosa e integral regulación del financiamiento de las campañas políticas con el objetivo de evitar la infiltración del narcotráfico, la guerrilla y del paramilitarismo; así mismo, estas reformas se caracterizaron por

la inexistencia de mecanismos punitivos que obliguen a los partidos a depurar sus listas. En Colombia no existe responsabilidad política para los partidos que avalen candidatos a quienes se comprueba judicialmente que han sido financiados por actores armados ilegales o por la mafia. Tampoco hay responsabilidad política para los partidos a quienes pertenecen candidatos condenados por coacción o amenazas a los electores o por fraude electoral (Santana, 2010, p. 43).

La estructura del presente capítulo inicia con una caracterización del contexto político que motivó la expedición del Acto Legislativo 01 de 2009; continúa con el análisis de las reformas introducidas al sistema de partidos políticos mediante el Acto Legislativo 01 de 2009; posteriormente, se presenta una evaluación general de los resultados de las modificaciones incorporadas por el Acto Legislativo 01 de 2009 en la estructuración del sistema de partidos políticos en Colombia en las elecciones parlamentarias de 2010; después, se mostrará el esquema general de la Ley Estatutaria 1475 de 2011; se analizarán, desde una perspectiva política, los resultados de las elecciones regionales y locales de 2011; finalmente, se presentarán las conclusiones sobre las temáticas tratadas.

¹⁰⁹ “En materia de (in)cultura política, los altos índices de abstención electoral sugieren, de alguna manera, la despreocupación de amplios sectores de la sociedad colombiana por la suerte de asuntos públicos, lo que disminuye la posibilidad de que la política y todo cuanto alrededor de ella sucede, sea entendida y comprendida como un factor decisivo para la convivencia pacífica y la búsqueda de soluciones a los problemas de intolerancia política y en general a los diversos conflictos sociales” (Ayala, 2006, pp. 78-79).

3.2. Contexto político que motivó la expedición del Acto Legislativo 01 de 2009

El Acto Legislativo 01 de 2003 buscó reorganizar los partidos políticos¹¹⁰ en su funcionamiento interno pero no logró desbarajustar el carácter individual de las aspiraciones políticas de recuperar la preponderancia de las plataformas políticas de las colectividades en términos institucionales y no de grandes personalismos político-electorales. En consecuencia, a partir de la aplicación de la Reforma Política de 2003 se observó la reagrupación de numerosos partidos y movimientos políticos en pocas colectividades que solamente buscaron mantener sus intereses políticos y económicos.

La reforma de 2003 disminuyó el número de partidos políticos en la escena electoral a través de una reagrupación de intereses de los diferentes líderes políticos en torno a la figura del presidente de la República de los periodos 2002-2006 y 2006-2010: Álvaro Uribe Vélez. De esta forma, se afirma que el Acto Legislativo 01 de 2003 consiguió una reagrupación en términos ideológicos, pues es evidente que fruto de la polaridad que impuso Uribe, las colectividades (con excepción del Partido Polo Democrático Alternativo) clarificaron sus posiciones políticas.

Por consiguiente, como resultado de la ausencia de regulación de la reforma de 2003 sobre el carácter personal de las campañas políticas en cabeza de determinados políticos profesionales, en las elecciones parlamentarias de 2006 se manifestó esta insuficiencia normativa al observarse alianzas entre los jefes de las Autodefensas Unidas de Colombia –AUC– con muchos de los congresistas que resultaron elegidos. Estas alianzas se realizaron con la finalidad de que el grupo al margen de la ley financiara los costos de una campaña que no se proyecta desde el interior de una colectividad política sino desde el esfuerzo personal que deben hacer los políticos profesionales para acceder a estos puestos del Estado. Es en este punto en el que múltiples políticos acudieron a las AUC para financiar los altos costos que conlleva un certamen electoral de esta magnitud.

Por tanto, se quiere mostrar que unas normas electorales claras sobre el manejo del presupuesto hubieran evitado la infiltración por parte de los paramilitares¹¹¹ en la institución más democrática por su origen popular: el Congreso de la República.

Una normativa que establezca el manejo del presupuesto, en cabeza de las mesas directivas de los partidos y de los movimientos políticos, facilitaría el control de los recursos económicos que reciben sus candidatos, a la vez que configuraría una organización acertada de las campañas políticas por cuanto los recursos del financiamiento de las mismas provienen exclusiva-

¹¹⁰ Un estudio riguroso sobre las estrategias electorales utilizadas por los partidos políticos, se encuentra en: Arregui, J. (2005). *Mercado electoral y partidos políticos*. España: Bubok.

¹¹¹ Sobre este asunto, puede consultarse: Roll, D. & Ballén, L. (2010). Las dificultades del financiamiento de la política en Colombia y sus repercusiones en el sistema de partidos: algunas reflexiones sobre la "parapolítica". En Roll, D. (Coord.), *¿Democracias prepaño? El control de la financiación de la política, un reto para Colombia y Latinoamérica*. (53-102). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

mente de las cuentas de la respectiva colectividad política y, por ende, se cierran las puertas a los dineros de origen ilegal de los carteles de la mafia y de los diversos actores armados. Sobre este punto señala Londoño:

Si los partidos controlan la mayor parte del financiamiento electoral se verán obligados a contar con estructuras más profesionales y permanentes para el diseño de campañas. Estas estructuras son la base de una organización partidaria más allá de las fuerzas parlamentarias y con ello de la necesidad de unas reglas de juego más claras y transparentes. Combinadas, las normas y las estructuras, ayudan a modernizar los partidos. Con esa estructura el partido podría proveer el segundo elemento básico de una campaña política: la organización (2010, p. 21).

El Congreso de la República de Colombia inicia en el 2008 el debate sobre la reforma a los actos legislativos 01 de 2003 y 02 de 2004. En ese sentido, llama la atención que en cinco años de aprobados estos actos legislativos, la rama Legislativa orientara nuevamente su trabajo a reformar estas normas. Este panorama muestra que las reformas constitucionales en materia político-electoral son coyunturales y afectan la determinación de unas reglas jurídicas claras y concretas que ofrezcan seguridad jurídica para las jornadas electorales.

Así mismo, se afirma que las reformas políticas no responden a los requisitos mínimos tales como la durabilidad y la estabilidad, puesto que en Colombia la vigencia de las modificaciones constitucionales en esta temática aproximadamente permanecen en el tiempo desde uno a seis años (por ejemplo, el Acto Legislativo 01 de 2003 estuvo en vigencia en su totalidad hasta la expedición del Acto Legislativo 01 de 2009¹¹² -6 años-; y, este último acto legislativo aplicó solamente para las elecciones parlamentarias de 2010 porque fue modificada por la Ley Estatutaria 1477 de 2011), lo que afectó el buen funcionamiento del sistema de partidos políticos y, por tanto, la confianza del electorado en las instituciones por causa de la inestabilidad de la normativa (en el sentido de la inseguridad jurídica de la normativa), que hace sospechar que la redacción de las reglas electorales responden exclusivamente a los intereses partidistas y electorales de los políticos profesionales de turno.

Al respecto, es oportuno recordar que para evaluar una normativa político-electoral es necesario por lo menos que se realicen tres jornadas electorales, que para el caso se hace referencia a las elecciones parlamentarias por la envergadura que estos certámenes representan para la democracia participativa en Colombia. De esta forma: “los antecedentes de esta reforma se enmarcan en el contexto político luego de la elección de 2006, donde un número significativo de congresistas fue vinculado a investigaciones judiciales por presuntos nexos con grupos ilegales, fenómeno que ha sido denominado como `parapolítica`” (Prieto, 2010, p. 31).

¹¹²Para una comprensión general de la Reforma Política de 2009, se recomienda la siguiente lectura: González, C. (2010). Aspectos relevantes de la Reforma Constitucional contenida en el Acto Legislativo 01 de 2009. En Torres, M., Rueda, M., Manrique, V., Rojas, H. & González, C. (Eds.), *Nueva reforma política y proceso electoral del año 2010. Aspectos básicos para votar en las Elecciones Legislativas de 2010*. (35-48). Bogotá: Universidad del Rosario.

Para comprender el fenómeno, denominado como “parapolítica”, es necesario tener presente que:

El fenómeno paramilitar en Colombia nace en la década de los ochenta y sólo diez años después, con las investigaciones adelantadas desde la academia, se comienza a conocer de la manifestación armada violenta que ha tenido el país, aún mucho más cruenta que otras, como las de las guerrillas (Ayala, 2006, p. 11).

Así pues, entre las causas que llevaron a la formación del paramilitarismo en Colombia se encuentra la ausencia del Estado en muchas regiones del país que precipitó la gestación de una defensa militar de hecho liderada por los grandes terratenientes que buscaban defender sus intereses particulares de los ataques armados de las guerrillas (entre las cuales están las FARC y el ELN). Ayala manifiesta:

Ante la debilidad manifiesta del Estado, como referente simbólico y cultural, unos y otros, empresarios, partidos políticos, el propio régimen político, la dinámica electoral, grupos de ciudadanos y organizaciones sociales de diverso cuño, permitieron la consolidación de fuerzas ilegales, pero legítimas, en vastos territorios que aún compiten con el Estado en la función esencial de garantizar, a amplios grupos humanos, condiciones mínimas para sobrevivir (2006, pp. 23-24).

En Colombia el fenómeno del paramilitarismo no sólo es una organización armada contrainsurgente sino una estructura que cuenta con un proyecto político y económico¹¹³ que se ha evidenciado claramente a partir de las elecciones al Congreso de la República de 2006, sin desconocer que desde la década de los 80 muchos parlamentarios fueron elegidos mediante campañas financiadas por el movimiento paramilitar y el narcotráfico¹¹⁴.

Como bien lo explica Mabel Londoño:

Hay un fenómeno que aparece como eje transversal tocando los intereses de los actores armados: el narcotráfico, pues el negocio de las drogas ilícitas logró permear la lucha guerrillera y se convirtió en el negocio de los paramilitares, conocidos hoy, luego del proceso de desmovilización realizado bajo el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, con el nombre de bandas criminales o “bacrim”. Igualmente trajo nuevos fondos para el sostenimiento de las clientelas políticas locales, en principio, y nacionales, en época posterior, lo que constituyó la criminalización de la vida política, fenómeno éste que se agravó bajo el gobierno del presidente Uribe (2012, p. 35).

¹¹³ Germán Ayala, en su obra sobre el paramilitarismo en Colombia, señala que el fenómeno del paramilitarismo va más allá de ser un grupo armado ilegal, puesto que el autor se fundamenta en los hechos públicos, conocidos por los colombianos, sobre los nexos de congresistas con las Autodefensas Unidas de Colombia, afirma que los paramilitares cuentan con un proyecto político y económico.

¹¹⁴ En 1982, el narcotraficante Pablo Escobar fue elegido Representante a la Cámara por el departamento de Antioquia como suplente de Jairo Ortega. Sobre este hecho, puede consultarse: López, C. (2010). “La refundación de la patria”, de la teoría a la evidencia. En Autor. (Ed.), *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. (29-78). Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris y Mondadori.

Así las cosas, sobre el proyecto político-económico del fenómeno del paramilitarismo, se evidencia la cooptación o la infiltración de este grupo al margen de la ley en varias instituciones del país de manera sigilosa y, por ende, sin mucha atención por parte de la prensa¹¹⁵ (durante las últimas dos décadas la prensa centró la edición de sus noticias exclusivamente en las actuaciones de las FARC). En consecuencia, las AUC:

Al alcanzar poder económico, social y militar, y al tejer el terror sobre grandes territorios, poblaciones y pobladores, el paramilitarismo se convirtió en un gran soporte para el orden establecido, lo que, de alguna manera, facilitó su absorción, en el sentido en que sectores poderosos de la sociedad civil colombiana e, incluso, de los partidos políticos, de las propias fuerzas militares, terminaron articulando sus intereses y encontrando puntos comunes con el ideario de los paramilitares: la defensa de la propiedad extensiva –terratinentes–, la dinámica económica global y la producción agroindustrial, entre otros, que sirvieron para mantener y asegurar en el futuro, las condiciones de privilegio de la llamada oligarquía tradicional y el de las nuevas élites regionales –emergentes– que con el tiempo buscarán alcanzar y mantener, a cualquier precio, esas prerrogativas, esas mismas condiciones (Ayala, 2011, p. 39).

Ahora bien, las consecuencias del fenómeno del paramilitarismo en la configuración del sistema de partidos políticos y, por tanto, de la democracia, resultan pertinentes para comprender el contexto que llevó a que el Congreso de la República emprendiera una reforma constitucional en la materia. Al respecto, Diana Hoyos señala:

El sistema democrático es desafiado constantemente por las prácticas de intimidación que los actores armados ejercen sobre los actores políticos y sociales y por las distintas formas de influencia y control sobre las instituciones, los gobiernos y la población. En este contexto es de esperar que el funcionamiento de las instituciones, los procesos electorales, los procesos participativos y las mismas formas de hacer política se redefinan, transformen o asuman lógicas particulares como consecuencia de la influencia y control de los actores armados en aquellos territorios donde han tenido una presencia permanente o incluso en aquellos que han constituido escenarios de disputa (2009, p. 14).

En este punto, en orden a la coherencia, aunque la presente obra responde a una metodología propia de una investigación jurídica y no de ciencia política, no se debe dejar sin estudio el contexto político que trajo consigo la cooptación por parte de los paramilitares de los diversos ámbitos estatales, especialmente en el escenario electoral. Sobre el particular, Hoyos sostiene que

¹¹⁵ Esta ausencia de cubrimiento periodístico a las actividades de los paramilitares, ha sido denominada por Ayala como “el mimetizaje de los hechos violentos e ilícitos del paramilitarismo” por parte de los medios de comunicación, especialmente por la prensa escrita. Para profundizar sobre este tema, el autor señala: “Y si bien es cierto que los medios aparecen como agentes clave en los procesos de socialización político y de conformación del concepto de lo político, es necesario anotar cómo ese papel se ve afectado por el problema de la calidad de la comunicación, esto es, el conjunto de condiciones que integrados a los procesos de comunicación posibilitan que los agentes al recepcionar mensajes reconozcan sus contenidos, explícitos e implícitos, los asimilen y le asignen el sentido que de acuerdo con las circunstancias de contexto y las condiciones de emisión pretendió asignarles quien lo produjo” (2006, p. 18). Al respecto, también puede verse la reseña y el análisis de este libro acabado de citar, sobre el papel de los medios de comunicación en la democracia de Colombia, presente en: Botero Bernal, A. (2007). Reseña de “De la democracia radical al unanimismo ideológico: medios de comunicación y seguridad democrática” de Ayala, G., Duque, Ó. & Hurtado, G. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas: Universidad Pontificia Bolivariana*, Colombia, 37(107), 563-569. Igualmente, sobre la responsabilidad del académico frente a los medios de comunicación cooptados, puede ser útil la lectura de: Botero Bernal, A. (2004). Reflexión filosófica sobre el papel del intelectual en la cibercultura”. En Ánjel, J., et. al. *La mosca, el pez y el acróbata: la responsabilidad del intelectual*. (187-207). Medellín: UPB.

estos actores armados impusieron candidaturas de políticos desde los ámbitos regionales y locales hasta el nivel nacional. En estos casos se encargaban de asegurar los votos necesarios para que los políticos salieran elegidos, incluso recurriendo a estrategias electorales como la segmentación de los votos o el establecimiento de candidaturas únicas. La restricción a la oferta de alternativas disponibles para los electores o el favorecimiento de aquellos candidatos, se constituyeron en claras limitaciones para la competencia política (2009, p. 16).

En consecuencia, la cooptación política por parte de los paramilitares llegó a un punto tan visible que en la conformación del Congreso de la República mediante las elecciones de 2006, se hicieron evidentes las relaciones entre políticos y jefes paramilitares. De este modo, en un estudio realizado por la Corporación Nuevo Arco Iris se encuentran las cifras que muestran que el paramilitarismo interfirió en las elecciones de congresistas en Colombia:

En las elecciones del 2006, 33 senadores y sus fórmulas a la Cámara resultaron elegidos en zonas de control paramilitar. Estos senadores obtuvieron 1.845.773 votos que representan una tercera parte de la votación para Congreso y un punto muy alto de la votación para presidente. La gran mayoría de estos senadores habían sido elegidos en los nuevos grupos que aparecieron en el 2002 (Corporación Nuevo Arco Iris, 2007, p. 15).

Paralelamente a la situación descrita, muchos partidos y movimientos políticos ampliaron su influencia político-electoral en los territorios dominados por los paramilitares. Sobre este asunto, León Valencia señala que:

De manera simultáneamente a la expansión paramilitar ocurría un fenómeno electoral muy particular. Nuevos movimientos políticos ampliaban su influencia: Colombia Democrática, Colombia Viva, Convergencia Ciudadana, Convergencia Popular Cívica, Movimiento de Renovación Acción Laboral –Moral–, Movimiento de Integración Popular –Mipol–, Equipo Colombia, Apertura Liberal, Sí Colombia, Integración Regional –IR–, Alas, Cambio Radical, Movimiento Nacional Conservador, Movimiento Nacional Progresista, Dejen jugar al Moreno –antes movimiento Defensa Ciudadana– y sectores del liberalismo y el conservatismo (2007, p. 23).

Esta descripción del contexto jurídico-político previo a la Reforma Política de 2009, persigue explicar que las influencias catastróficas del paramilitarismo en el escenario electoral terminaron por colapsar el sistema de partidos políticos que se había configurado mediante el Acto Legislativo 01 de 2003. Lo anterior con la finalidad de presentar en el segundo acápite de este capítulo un estudio detallado sobre el Acto Legislativo 01 de 2009, ya que esta norma, con el pretexto de la búsqueda de la disciplina y la consolidación de los partidos políticos fuertes, procuró depurar al Congreso de la República de algunos parlamentarios con vínculos con las Autodefensas Unidas de Colombia –AUC– a través de sanciones como la pérdida de la curul para el partido que hubiera avalado al Congresista (la silla vacía)¹¹⁶.

¹¹⁶ Para un estudio complementario, se recomiendan los siguientes libros: Cepeda, F. (2004). La pérdida de investidura de los congresistas: una herramienta eficaz contra la corrupción. En Autor. (Ed.), *Las fortalezas de Colombia*. Bogotá: Ariel; Jaramillo, J. (2008). La reforma de la organización electoral colombiana. En Tarapués, D. & Sánchez, G. (Coords.), *Sistema electoral colombiano. Actualidad y perspectivas*. Cali: Universidad Santiago de Cali.; y Torres, M., Rueda, M., Manrique, V., Rojas, H. & González, C. (2010). *Nueva reforma política y proceso electoral del año 2010. Aspectos básicos para votar en las Elecciones Legislativas de 2010*. Bogotá: Universidad del Rosario.

En efecto, la expedición del Acto Legislativo estuvo motivada porque los vínculos entre congresistas y paramilitares se había convertido en un grave problema que estaba afectando la estructura del poder público en Colombia. Es por ello que Claudia López afirma lo siguiente:

Hoy está establecido que la parapolítica es un fenómeno nacional de captura masiva de la representación política y el poder público por parte del narcotráfico y el paramilitarismo, a través de políticos y otros servidores públicos en los niveles local, regional y nacional (2008, p. 62).

Por esta razón, se hace relevante, especialmente desde la academia, realizar análisis que sirvan para identificar la relación entre participación política (legal o ilegal) y violencia política en Colombia, con el objetivo de determinar el papel que juega el conflicto armado en un sistema político. Sobre este asunto Mauricio García sostiene que

la intensificación del conflicto armado durante las últimas dos décadas, la consolidación del control territorial por parte de los grupos armados ilegales –guerrillas y paramilitares– en amplias zonas del país y la consecuente incapacidad del Estado colombiano para preservar el Estado de derecho en la totalidad del territorio nacional, han hecho cada vez más evidente el impacto del conflicto armado sobre el funcionamiento de la democracia, y particularmente, sobre el desenvolvimiento de los procesos electorales (2007, p. 85).

Incluso, el aumento de las posibilidades de participación electoral sin el debido control socio-político de las comunidades, implicó el incremento de la violencia política fruto del paramilitarismo. En tal sentido, Ayala menciona que la democracia electoral local, sin las debidas cortapisas, fue un detonante de la violencia paramilitar en el país. Al respecto, complementa:

El contexto de apertura política, descentralización y negociación de paz con las guerrillas en el que surgieron los grupos paramilitares en la década de los ochenta. Los riesgos de una posible democratización provocaron la reacción negativa de élites regionales ligadas a los partidos liberal y conservador –pero principalmente al primero– frente a la posible incorporación a los diferentes sistemas políticos locales de los antiguos insurgentes, y con esto, la inclusión de grupos sociales hasta ese momento marginados del debate público. (...) la apertura económica y las negociaciones de paz, combinadas con la descentralización y la elección de alcaldes, pusieron en riesgo –o al menos esa fue la percepción de los liderazgos tradicionales– los equilibrios políticos establecidos en las regiones en donde la guerrilla y sus aliados electorales habían logrado influencia. Pero, además, esa misma apertura institucional y del régimen también ofreció posibilidades para la acción colectiva de grupos y sectores sociales que habían sido marginados por la forma limitada del sistema de representación electoral, y el aplastante dominio de las élites locales y rurales en la política regional y nacional. Los líderes y activistas que encabezaron esas movilizaciones han sido las principales víctimas de la crisis de derechos humanos de las dos últimas décadas (2011, p. 38).

Así las cosas, muchos de los congresistas elegidos en las jornadas electorales de 2006, después de la investigación¹¹⁷ y el juicio que se les realizara por parte de la justicia colombiana, perdieron su investidura de congresistas para el periodo institucional comprendido entre el 2006

¹¹⁷ De este modo, “las investigaciones del proceso de justicia y paz, condujeron a la revelación de los profundos vínculos entre la clase dirigente y las organizaciones paramilitares. La obligación de contar la verdad so pena de perder los beneficios, establecida por la Corte Constitucional en su revisión de la ley, abrió las puertas a un cataclismo político: la investigación de una tercera parte del Congreso de la República por alianzas e incluso pactos formales (como el famoso Acuerdo de Ralito) para sellar la cercanía entre los grupos políticos y los jefes paramilitares” (Londoño, 2010, pp. 17-18).

hasta el 2010 por los nexos políticos con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Se observa que este grupo paramilitar parece haber financiado las campañas electorales de estos congresistas con la finalidad de infiltrar gradualmente la Rama Legislativa en búsqueda de la consolidación de su proyecto político, económico y social.

Las relaciones entre algunos parlamentarios con las AUC se caracterizaron por la expansión política de los grupos de autodefensa y por los beneficios electorales obtenidos por los políticos a través de la coerción sobre los electores y la desaparición de líderes locales llevada a cabo por los paramilitares. Londoño menciona que “todo esto ocurrió sin que los partidos hicieran nada para impedir estas alianzas” (2010, p. 18).

Sobre este tema, Marcela Prieto Botero sostiene:

Esta situación no sólo ocasionó que cerca del 30% de los congresistas electos no pudiera continuar con el periodo por el que fueron elegidos, sino que a su vez reforzó los problemas de legitimidad y representación del Congreso con sus electores. Intentando que la “parapolítica” tuviera un efecto mayor en el órgano legislativo, fue radicado en el 2008 un proyecto de reforma política que incluía medidas como la conocida “silla vacía”, sin embargo, restando un debate para terminar el trámite legislativo la iniciativa fue archivada por el Congreso, decisión reforzada por una fuerte presión del gobierno central (2010, pp. 31-32).

El Acto Legislativo 01 de 2009 fue expedido como respuesta ante el corrupto panorama político que se había formado en el Congreso de la República. Es así como esta reforma política introdujo la responsabilidad política para las colectividades que en el momento de la selección de candidatos¹¹⁸ para sus listas avalaran personas con vínculos probados¹¹⁹ con los paramilitares o cualquiera otro grupo al margen de la ley. Así mismo, esta reforma también contempló las sanciones¹²⁰ pertinentes para castigar a los candidatos que accedan a los puestos de elección popular mediante el fraude electoral o las relaciones con grupos ilegales (en este caso la reforma establece que tiene que existir condena judicial ejecutoriada).

¹¹⁸ “La calidad de los partidos políticos tiene que ver con sus características institucionales y de ellas la más relevante se relaciona con su capacidad para seleccionar y elegir candidatos. Los partidos son ante todo organizaciones electorales para llevar candidatos y propuestas al poder, pero cuando los partidos no cuentan con los recursos estructurales para promover desde la institucionalidad la aspiración de sus candidatos, el partido pasa a ser un espectador de la contienda electoral y se torna en una simple etiqueta para tramitar aspiraciones personales. Sin capacidad de elegir tampoco tiene capacidad de reclutar” (Londoño, 2010, pp. 19-20).

¹¹⁹ Cuando se alude en la obra a candidatos o a congresistas con vínculos probados se quiere decir que existe de por medio investigación o condena por el delito de concierto para delinquir.

¹²⁰ Pueden consultarse los incisos 7, 8 y 9 del artículo primero del Acto Legislativo 01 de 2009: “Los Partidos y Movimientos Políticos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, así como también por avalar candidatos elegidos en cargos o Corporaciones Públicas de elección popular, quienes hayan sido o fueren condenados durante el ejercicio del cargo al cual se avaló mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad.

Los partidos o movimientos políticos también responderán por avalar a candidatos no elegidos para cargos o Corporaciones Públicas de Elección Popular, si estos hubieran sido o fueren condenados durante el período del cargo público al cual se candidatizó, mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico, cometidos con anterioridad a la expedición del aval correspondiente.

Las sanciones podrán consistir en multas, devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos, hasta la cancelación de la personería jurídica. Cuando se trate de estas condenas a quienes fueron electos para cargos uninominales, el partido o movimiento que avaló al condenado, no podrá presentar candidatos para las siguientes elecciones en esa Circunscripción. Si faltan menos de 18 meses para las siguientes elecciones, no podrán presentar tema, caso en el cual, el nominador podrá libremente designar el reemplazo”.

Se observa, que la reforma no contempló como consecuencia a la pérdida de la curul obtenida por un determinado partido, la prohibición de reemplazarla por el candidato inmediato en el orden de inscripción de la lista electoral avalada por la colectividad para las respectivas jornadas electorales (no se aprobó la coloquialmente denominada “silla vacía”). En efecto, se habilita al partido político para remplazar al parlamentario destituido por otro militante de su institución, es decir, el partido no pierde la curul¹²¹.

Sobre la denominada “silla vacía”, Londoño señala que:

La discusión sobre la silla vacía opacó el contenido de la reforma. Dicho castigo buscaba que la curul ocupada por alguien con investigaciones por nexos con organizaciones criminales no fuera reemplazada. Por supuesto, los efectos de esta norma en un ambiente plagado por denuncias, amenazas e investigaciones eran demasiado importantes, pero la reforma siguió sin tocar el punto central del problema de los partidos políticos en Colombia: el carácter personal de la elección (2010, pp. 18-19).

Igualmente, sobre “la silla vacía”¹²², Londoño manifiesta:

Durante dos años, la discusión de la reforma política que fue finalmente aprobada en el 2009 giró principalmente no en torno a la bondad de sus contenidos sino sobre el alcance de sus efectos. La oposición vio en la reforma la oportunidad de quebrar las mayorías parlamentarias del uribismo buscando que los castigos, principalmente la llamada silla vacía, tuviesen efectos inmediatos o incluso retroactivos. El gobierno, a su vez, buscó sacar adelante una reforma que contemplara castigos futuros y no afectara así su gobernabilidad (2010, p. 18).

3.3. Análisis normativo del Acto Legislativo 01 de 2009

Antes de mencionar las modificaciones introducidas al sistema de partidos políticos mediante el Acto Legislativo 01 de 2009, es menester señalar los objetivos que perseguía el Proyecto de Acto Legislativo 106 de 2008 Cámara¹²³ que se encuentran en la exposición de motivos.

¹²¹ “Reformar para que todo siga igual”. Sobre el tema, se recomienda la siguiente lectura: Rodríguez Raga, J. (2002). ¿Cambiar todo para que nada cambie? Representación, sistema electoral y sistema de partido en Colombia: capacidad de adaptación de las élites políticas a cambios en el entorno institucional. En Gutiérrez, F. (Ed.). *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*. (221-260). Bogotá: Norma-Iepri.

¹²² Al respecto, Santana señala: “En el pasado no hubo responsabilidad política para el Partido Liberal, principal protagonista del llamado proceso ocho mil, como tampoco hubo ninguna responsabilidad para los partidos políticos comprometidos con las investigaciones por los nexos comprobados entre los grupos paramilitares y congresistas. Actualmente la Corte Suprema de Justicia investiga a 91 congresistas por estos nexos. La mayoría de ellos pertenecen a la coalición de Gobierno y compromete también al Partido Liberal. Sin embargo, el propio presidente de la República Álvaro Uribe Vélez intervino para hundir en su séptimo debate un proyecto de Acto Legislativo que buscaba imponer sanciones tales como: la llamada popularmente “Silla Vacía” a partir que la autoridad competente confirmara la medida de aseguramiento contra el parlamentario investigado y la pérdida de la curul para dicho partido al momento de confirmarse la sentencia condenatoria. El descuento de los votos del parlamentario condenado y la devolución de los recursos entregados al partido político. Eventual pérdida de la personería jurídica del partido respectivo si no llegare a superar el umbral del 2% o a perder la mitad de su bancada. En fin, se trataba de endurecer la regulación de las autoridades electorales sobre los partidos políticos. Como lo advertimos el hundimiento de la reforma buscaba garantizar la impunidad para los aliados del Gobierno en el Congreso” (2010, pp. 43-44).

¹²³ Exposición de motivos del proyecto de Acto Legislativo 106 de 2008, Cámara. Gaceta del Congreso 558 de 2008.

El proyecto de Acto Legislativo 106 de 2008 Cámara¹²⁴ se orientaba a evitar la financiación, la infiltración y la participación de actores al margen de la ley en la política nacional tales como los grupos paramilitares y guerrilleros. Por consiguiente, el proyecto de Acto legislativo se elaboró para responsabilizar a los partidos, movimientos políticos y Grupo Significativo de Ciudadanos por sus actuaciones en todo el proceso democrático electoral y político. En la exposición de motivos de este proyecto de ley (proyecto que posteriormente fue aprobado como el Acto Legislativo 01 de 2009), presentado por el gobierno Uribe, se observa que la iniciativa perseguía los siguientes objetivos:

- Regular la doble militancia¹²⁵ con la finalidad de
 - mantener la disciplina interna de los partidos y la transparencia ante el elector, es necesario definir y regular lo relacionado con la militancia en los partidos. En este punto en concreto, la reforma se propone hacer más exigente y dar mayor alcance a la prohibición constitucional de afiliación simultánea a más de un partido, establecida en el artículo 107 Superior, de manera que la regla constitucional también consagre una obligación para que los militantes de un partido no puedan estar simultáneamente afiliados a otros. Así mismo, se propone prohibir a los miembros de un partido, apoyar candidatos de otros partidos o movimientos. Finalmente, se busca que un miembro de una corporación pública que decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul con suficiente anterioridad a la fecha de la inscripción (Exposición de motivos del proyecto de Acto Legislativo 106 de 2008, Cámara. Gaceta del Congreso 558 de 2008. p. 13).
- Profundizar en la democratización interna de los partidos a través de la elevación a rango constitucional de los principios de la transparencia, objetividad, moralidad y democratización como deberes de los partidos, de las mesas directivas y candidatos. En este sentido, la propuesta buscaba imponer la obligación a las colectividades políticas de presentar públicamente el programa político de cada uno de sus candidatos. Así pues, en la exposición de motivos se observa que para fortalecer los partidos políticos y, por tanto, evitar la fragmentación de los mismos, se propone incrementar el umbral electoral para el Senado de la República, del 2 al 3% a partir de 2011 en adelante, es decir, que se aplicará en las elecciones parlamentarias de 2014. Como se recuerda, el Acto Legislativo 01 de 2003 estableció el umbral electoral para el Senado en el 2%, modificación que redujo en las elecciones de 2006 el número de partidos políticos en el Senado, en donde solamente 10 partidos obtuvieron representación en la Alta Cámara.
- Regular los recursos de financiamiento de los partidos y de las campañas políticas. Al respecto, en la exposición de motivos se menciona:
- Crear una nueva causal de inhabilidad en el artículo 122 de la Constitución Política de 1991. Esta causal se planteaba de manera que los servidores de elección popular que sean condenados por los delitos de terrorismo y narcotráfico dentro o fuera del país, no pudieran ser reemplazados por familiares o por personas cercanas al servidor sanciona-

¹²⁴ Este proyecto de Acto Legislativo fue presentado por los siguientes congresistas: Armando Benedetti, José Darío Salazar Cruz, Elsa Gladis Gentes, Samuel Arrieta Buelvas, Jesús Ignacio García y Gustavo Petro Urrego.

¹²⁵ Se entiende por doble militancia cuando un ciudadano pertenece a más de un partido o brinda el respaldo político a ciudadanos de otras colectividades políticas.

do. Además, en este proyecto de ley se encuentra la necesidad institucional de establecer un régimen de responsabilidad para las colectividades políticas mediante la implementación de causales orientadas a evitar los vínculos de los aspirantes a los puestos de elección popular con los grupos al margen de la ley.

- Promover la realización de consultas interpartidistas para elegir a sus respectivos candidatos para fortalecer la organización democrática de los partidos políticos. Así mismo, la reforma busca la prohibición para efectuar coaliciones entre partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos.
- Proponer la asignación de un 30% de cupos para las mujeres en la elaboración de las listas electorales para los cuerpos colegiados de elección popular. De este modo, la reforma propendía por la participación política activa de las mujeres en el escenario político-electoral.
- Regular el voto en blanco. Al respecto, en el proyecto de acto legislativo se señala:

En coherencia con otros apartes de esta reforma, el Gobierno propone que al voto en blanco se exija una mayoría “simple” para tener plenos efectos. Esta propuesta, sería un paso importante en la consolidación de la expresión de la voluntad popular, toda vez que se convertiría en una sanción ciudadana, clara y directa, contra las formas de corrupción, uso indebido del principio de representación, e inconformismo generalizado frente a las opciones que le presenten (2008, p. 16).

- Establecer responsabilidad política en los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, deben avalar candidatos libres de toda investigación, juicio o condena por los delitos de terrorismo y narcotráfico. En consecuencia, si las colectividades políticas no acatan este deber, el proyecto de acto legislativo contempla sanciones tales como la pérdida de la curul para el partido en las elecciones uninominales y, por ende, la prohibición de proponer una terna para remplazar a estos gobernadores y a alcaldes destituidos.
- Establecer el Voto Público en el Congreso de la República con el ánimo de fortalecer la transparencia y la publicidad de las votaciones en el último debate que se efectúe, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes.
- Implementar la reelección de Gobernadores y Alcaldes en coherencia con la posibilidad de reelección con la que cuenta el Presidente de la República.
- Crear Círculos Electorales Departamentales con el objeto de garantizar la representación en la Asamblea Departamental de todas las subregiones que conforman un departamento.

Ahora bien, después de estudiar los objetivos que el proyecto de ley buscaba, se citan las modificaciones introducidas mediante el Acto Legislativo 01 de 2009, las cuales se pueden comprender en cinco puntos fundamentales:

3.3.1. Principios rectores

La reforma constitucional estableció los principios que deben orientar las actuaciones de las colectividades políticas. Por consiguiente, los partidos y movimientos políticos tendrán que fundamentar sus acciones con principios rectores como la transparencia, la objetividad, la moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos¹²⁶.

3.3.2. Organización interna de los partidos

La reforma constitucional reitera la exigencia constitucional de la organización democrática interna de las colectividades, aspecto que ya había sido ordenado por el Acto Legislativo 01 de 2003. Esta reforma estableció la obligatoriedad de los resultados arrojados por las consultas interpartidistas y elevar la importancia de estos mecanismos de participación política para el fortalecimiento de la organización democrática de los partidos¹²⁷.

Sobre la organización interna de los partidos, la reforma estableció que el Estado concurrirá a la financiación de los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos con personería jurídica reconocida, mediante la financiación parcial de los candidatos avalados por estas colectividades. Así, esta reforma también limita el monto de los gastos que los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos realizan en las respectivas campañas electorales.

3.3.3. Responsabilidad de los partidos y movimientos políticos

Sobre la responsabilidad, el Acto Legislativo establece que ésta recaerá sobre las colectividades políticas

por avalar candidatos elegidos en cargos o Corporaciones Públicas de elección popular, quienes hayan sido o fueren condenados durante el ejercicio del cargo al cual se avaló mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad (Prieto, 2010, pp. 32-33).

Además, los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, perderán definitivamente la curul cuando exista sentencia condenatoria en alguno de sus militantes por los delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales, con actividades del

¹²⁶ Puede consultarse: Acto Legislativo 01 de 2009, artículo primero, inciso tercero.

¹²⁷ Puede verse en: Acto Legislativo 01 de 2009, artículo primero, inciso 6.

narcotráfico y delitos contra los mecanismos de participación democrática. Solamente se harán nuevas elecciones en el caso de que el Congreso de la República quede reducido a menos de la mitad de sus miembros.

3.3.4. Umbral electoral

El Acto Legislativo 01 de 2009 modificó el umbral electoral que se encontraba fijado en el 2% y lo incrementó al 3%. De esta forma, este incremento en la barrera electoral responde al objetivo de disminuir el número de partidos y movimientos políticos con personería jurídica en el escenario electoral del país en coherencia con la tarea que se emprendió desde la reforma de 2003 en la configuración de un sistema pluripartidista atenuado o de pocos partidos.

3.3.5. Doble militancia

En el Acto Legislativo 01 de 2009 se reitera la prohibición de la doble militancia que estableció el Acto Legislativo 01 de 2003. Así, el artículo primero del Acto Legislativo 01 de 2009 establece que si un miembro de una corporación pública quiere presentarse a la siguiente elección por una colectividad política distinta, debe renunciar a su curul al menos 12 meses antes del primer día de inscripciones. Sin embargo, en el parágrafo transitorio primero del mismo artículo, se observan dos excepciones a la prohibición de pertenecer a dos o más partidos de manera simultánea. En primer lugar, quienes hayan renunciado a su curul antes de la fecha de entrada en vigencia de este acto legislativo no incurrirían en doble militancia; en segundo lugar, quienes hayan renunciado a su curul dentro de los dos meses siguientes a la fecha de entrada en vigencia de dicho acto legislativo.

Una de las principales críticas a la Reforma Política de 2009¹²⁸ consiste en el hecho de que no estableció mecanismos para sancionar a los congresistas y a los candidatos de las elecciones parlamentarias de 2006 que incurrieron en los delitos de concierto para delinquir y narcotráfico¹²⁹. En el mismo sentido, sobre esta crítica, Prieto manifiesta que

una reforma que buscaba depurar un Congreso acusado de vínculos con actores ilegales, en el que son más de 87 los congresistas investigados y de estos 36 los detenidos, es reprochable que no posea ningún carácter retroactivo ni sancionara las prácticas en las que incurrieron los congresistas y candidatos para las elecciones del 2006. Otra de las grandes críticas a la reforma es que se presta, en ciertos casos, para la doble militancia y el transfuguismo (2010, p. 33).

¹²⁸ Sobre el tema, se recomiendan las siguientes lecturas: Ungar, E. & Cardona, J. (2010). ¿Hubo una bancada parapolítica? En López, C. (Ed.), *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. (274-304). Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris y Mondadori; y García Villegas, M & Revelo, J. (2010). *Estado alterado: clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.

¹²⁹ Al respecto, puede verse: Gutiérrez, F. (2006). Estado, control territorial paramilitar y orden político en Colombia. En: Gutiérrez, F., Wills, M. & Sánchez, G. (Eds.), *Nuestra guerra sin nombre*. Bogotá: Norma.

3.4. Análisis de las elecciones parlamentarias de 2010 en torno al alcance de la reforma planteada por el Acto Legislativo 01 de 2009

Las elecciones del 14 de marzo de 2010 para elegir al Congreso de la República se caracterizaron por la pervivencia de los vínculos entre políticos y paramilitares. En consecuencia, las sanciones establecidas mediante el Acto Legislativo 01 de 2009 no fueron tenidas en cuenta por estos actores de la política nacional, pues es claro que las investigaciones y procesos judiciales en contra de congresistas y otros políticos no atemorizaron a muchos candidatos que acudieron de nuevo a los actores armados en las elecciones de 2010.

Sobre este asunto, Ayala sostiene que

más allá de los resultados que benefician a unos y desfavorecen a otros, lo sucedido el 14 de marzo —que se repetirá, sin duda, en las votaciones para elegir Presidente en mayo próximo—, se puede interpretar como el triunfo de las maquinarias tradicionales, del clientelismo y la naturalización de la ilegalidad, especialmente en lo que tiene que ver con el fenómeno paramilitar. Lo sucedido el 14 de marzo confirma varios asuntos: el primero, la crisis de los partidos políticos y de la política, hoy descentrada por cuenta de un modelo económico que construye, antes que una ciudadanía activa políticamente, un ciudadano-cliente más interesado en sus propios intereses, que en asuntos públicos o colectivos. Segundo, que mientras subsistan las circunstancias que históricamente mantienen la ilegitimidad del Estado, los poderes de *facto*, las élites emergentes y las tradicionales, mantendrán sus privilegios. Tercero, que mientras el narcotráfico y los actores armados ilegales persistan, la democracia colombiana seguirá siendo débil y presa fácil de poderes económicos, legales e ilegales, que evitan su profundización (2012, p. 2).

En este orden de ideas, se presentará un análisis de los resultados de las jornadas electorales de 2010 en el que se mostrará la configuración de las fuerzas políticas en el Congreso de la República con la finalidad de comprender la actual estructuración del sistema de partidos en Colombia y evaluar así la reforma del 2009.

3.4.1. Reducción considerable de partidos y movimientos políticos

De este modo, en las elecciones parlamentarias del 14 de marzo de 2010 se evidenció una disminución significativa en el número de partidos y movimientos políticos en la composición de la Rama Legislativa. En consecuencia, se resalta que la reforma política introducida mediante el Acto Legislativo 01 de 2003 en cuanto al umbral electoral, sigue aplicándose exitosamente para disminuir el número de colectividades políticas en el escenario político-electoral.

En las elecciones de 2010, el Senado quedó integrado por un movimiento y siete partidos políticos, de los cuales, los tres primeros obtuvieron 67 de los 102 escaños. En ese sentido, a partir de estas elecciones, tanto el Partido de la U como el Partido Conservador y el Partido Liberal, se consolidaron como fuerzas políticas, que, con posterioridad a la elección de Juan Manuel Santos Calderón como presidente de la República en julio de 2010, se agruparon en torno al gobierno denominado de la “Unidad Nacional”, estrategia política en la que participan activamente los tres partidos mencionados y el Partido Cambio Radical.

Desde esta óptica, de los siete partidos políticos que integraron el Senado de la República de 2010, cinco hacen parte de la coalición de gobierno (Partido de “La U”, Partido Liberal, Partido Conservador, Partido Cambio Radical y Partido Verde), hecho que representa la configuración de unas mayorías en la Cámara Alta para el gobierno Santos, que abarca 80 de 102 senadores.

En la siguiente tabla se muestra el número de curules obtenido por cada uno de los siete partidos y el movimiento político en las elecciones parlamentarias de 2010 para Senado.

PARTIDO O MOVIMIENTO POLÍTICO	NÚMERO DE CURULES
Partido de la U	28
Partido Conservador	22
Partido Liberal	17
Partido de Integración Nacional	9
Cambio Radical	8
Polo Democrático	8
Partido Verde	5
Movimiento Político Mira	3

Cuadro de elaboración propia con base en la información de la Registraduría Nacional del Estado Civil¹³⁰.

En cuanto a la Cámara de Representantes, 14 partidos políticos lograron representación, de los cuales los cuatro primeros partidos en obtener el mayor número de curules (Partido de la U, Partido Liberal, Partido Conservador y Partido Cambio Radical) se configuraron como partidos miembros de la coalición de gobierno. Como se observa en la siguiente tabla, la coalición de gobierno en la Cámara de Representantes se compone de 138 parlamentarios, es decir, una mayoría en la Cámara Baja para el gobierno Santos.

¹³⁰ Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil. Elecciones 14 de marzo de 2010. Senado. Recuperado de: http://www.registraduria.gov.co/Elecciones/2010e26_cam_dptal.htm

A continuación se muestra el número de curules obtenido por cada una de las 14 colectividades políticas en las elecciones de 2010 para Cámara de Representantes.

PARTIDO, MOVIMIENTO POLÍTICO	NÚMERO DE CURULES
Partido de la U	48
Partido Liberal	38
Partido Conservador	36
Cambio Radical	16
Partido de Integración Nacional	11
Polo Democrático Alternativo	5
Partido Verde	3
Apertura Liberal	2
Alianza Social Indígena	1
Movimiento de Integración Nacional	1
Movimiento Político Mira	1
Movimiento Popular Unido	1
Partido Afro Vides	1
Partido Alas	1
Total curules	165

Cuadro de elaboración propia con base en la información de la Registraduría Nacional del Estado Civil¹³¹.

3.4.2. No se depuraron completamente las viejas prácticas políticas

Ahora bien, sobre los resultados electorales llama la atención el número de curules alcanzadas por el Movimiento de Integración Nacional –PIN–, que obtuvo nueve curules en el Senado (se posicionó como la cuarta fuerza política del país) y 11 curules en la Cámara de Representantes (se ubicó como el quinto partido con más curules). La Reforma Política de 2009 no se aplicó satisfactoriamente ya que los políticos que estaban investigados y condenados¹³² trasladaron su potencial electoral a miembros de su familia o amigos cercanos, quienes, con el aval de este movimiento político (colectividad que alcanzó la personería jurídica en las elecciones parlamentarias de 2010) y con el respaldo político-electoral de estas personas inhabilitadas para postularse, lograron recoger los votos de estos individuos (coloquialmente a este fenómeno electoral se le denomina “heredar el caudal electoral”¹³³) y accedieron a los escaños parlamentarios¹³⁴.

¹³¹ Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil. Elecciones 14 de marzo de 2010. Cámara. Recuperado de: http://www.registraduria.gov.co/Elecciones/2010e26_cam_dptal.htm.

¹³² El Partido PIN se fundó en 2009 por el exsenador Luis Alberto Gil (condenado por el delito de concierto para delinquir por sus probados vínculos con las Autodefensas Unidas de Colombia) y el exgobernador de Santander Hugo Aguilar (investigado y actualmente procesado por el delito de concierto para delinquir agravado). Se constituyó sobre la base del disuelto y liquidado partido Convergencia Ciudadana, conocido por su adherencia al segundo gobierno Uribe (2006-2010).

¹³³ Al respecto, se recomienda la lectura de la siguiente obra: Sevillano, Ó. (2010). Los herederos de la parapolítica, ¿una nueva generación de narco política? En *Misión de Observación Electoral. Mapas de riesgo electoral por factores de violencia*. Elecciones Congreso 2010. Bogotá: Torre Gráfica.

¹³⁴ Los ciudadanos que obtuvieron las nueve curules en el Senado de la República por parte del PIN son los siguientes: Juan Carlos Rizzeto Luces, Héctor Julio Alfonso López, Carlos Arturo Quintero Marín, Hemel Hurtado Angulo, Manuel Julián Mazenet, Antonio José Correa, Teresita García Romero, Nerthink Mauricio Aguilar y Edgar Espíndola Niño.

3.4.3. Se afectaron los grupos minoritarios

Por otro lado, en estas elecciones el Partido Polo Democrático Alternativo perdió dos curules en el Senado de la República en comparación con las 10 curules obtenidas en las elecciones parlamentarias de 2006. Esto evidencia una pérdida en la consolidación de la oposición en el país, puesto que esta colectividad no sólo perdió unas curules sino también la unidad del partido por diferencias ideológicas entre sus militantes. De esta manera, obtuvieron curul en el Senado por parte de este partido político los siguientes ciudadanos: Jorge Enrique Robledo Castillo, Néstor Iván Moreno Rojas (quien renunció a su curul por las investigaciones que se le adelantan por el delito de celebración indebida de contratos por el caso de las comisiones en la adjudicación de las licitaciones de infraestructura vial en el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá), Luis Carlos Avellaneda Tarazona, Camilo Ernesto Romero Galeano, Mauricio Ernesto Ospina Gómez, Alexander López Maya, Jorge Eliécer Guevara y Gloria Inés Ramírez.

También se manifiesta que este partido perdió a uno de sus militantes más importantes, el hoy Alcalde de Bogotá, Gustavo Petro, quien renunció a la colectividad por distanciamientos ideológicos con la mesa directiva del partido. Esta renuncia significó el comienzo de una crisis en el Partido Polo Democrático que se reflejó en los débiles resultados electorales y en la pérdida de espacio como oposición del gobierno Santos.

3.4.4. La necesidad de agrupación para alcanzar mayorías

Cuatro partidos que alcanzaron representación en el Congreso de la República elegido en el 2010¹³⁵, se configuraron en torno a la política de “Unidad Nacional” implementada por el gobierno Santos para efectos de gobernabilidad y, por ende, de la elaboración de agendas comunes entre la Rama Ejecutiva y el Legislativo en detrimento de la consolidación de una oposición rigurosa que tantos beneficios trae para el debate político y el fortalecimiento de la democracia en Colombia. Por su parte, el Partido Liberal, que en los dos gobiernos de Uribe se había consolidado como un partido fuerte en la oposición, en la actualidad cambió su posición y expresó su adhesión a la “Unidad Nacional” liderada por el Gobierno Nacional. Las demás colectividades políticas, que alcanzaron o conservaron la personería jurídica, se organizaron como fuerzas políticas simpatizantes del gobierno Santos, con la excepción del Partido Polo Democrático Alternativo.

¹³⁵ “Los resultados nos muestran varios hechos: un triunfo amplio de la coalición de Gobierno explicable no sólo por el respaldo popular sino también por el uso y abuso de la maquinaria estatal en manos mayoritariamente de los partidos ganadores, es decir, de los partidos de la U y el Conservador. Muchas denuncias se realizaron a lo largo de la campaña electoral sobre todo la presión en varias regiones del país a los beneficiarios de programas estatales como Familias en Acción, la Red Juntos y los programas de guardabosques. A los beneficiarios de dichos programas se les coaccionó con el argumento de que si no votaban por determinados candidatos perderían los beneficios. Un caso particular en la campaña sucedió con el Partido de Integración Nacional, PIN, a dicho partido ingresaron parlamentarios provenientes de partidos uribistas fuertemente golpeados por las investigaciones que los relacionaron con la parapolítica; allí aterrizaron candidatos provenientes de los partidos Colombia Democrática, Colombia Viva y Convergencia Ciudadana, además de quienes habían fundado el partido ADN que fue despojado de su Personería Jurídica por el Consejo Nacional Electoral al comprobar serias irregularidades al momento de su conformación. Buena parte de los herederos de la parapolítica se adscribieron a dicho partido, pero, paradójicamente la mayor parte de los herederos de los parlamentarios investigados por sus nexos con los grupos paramilitares terminaron en el Partido de la U y también en el Partido Conservador, en menor proporción se presentaron por el Partido Liberal” (Santana, 2010, pp. 49-50).

3.4.5. El nuevo sistema electoral

En coherencia con el análisis de los resultados electorales de 2010, se sostiene que el sistema de partidos políticos en Colombia, en cuanto a la variable del número de colectividades con personería jurídica, se ubica como un sistema pluripartidista atenuado¹³⁶ que tiende gradualmente a la agrupación de las diversas fuerzas políticas minoritarias en torno a los partidos y movimientos más grandes en términos electorales. En este panorama, los partidos políticos (entendidos como plataformas ideológicas), como institución, se están debilitando y desbarajustando, se están convirtiendo simplemente en maquinarias electorales orientadas a conservar u obtener intereses particulares de los políticos profesionales. Por esta razón, se hace evidente que los partidos y los movimientos elegidos en el 2010, se agruparon para apoyar el gobierno Santos y afectaron el debate y el control político inherente a la oposición y, por ende, gestaron un fuerte golpe a la débil democracia colombiana.

En las elecciones parlamentarias los dos hechos más notorios que empañaron dicho certamen electoral tuvieron que ver con la masiva compra de votos y con el fraude electoral que se presentó, lo cual muestra la fragilidad del sistema electoral y la necesidad de aprobar una reforma política que establezca sistemas electrónicos con controles drásticos y sanciones reales a quienes se les compruebe que acuden a la compra de votos. Estas sanciones además de las penales tienen que conllevar la pérdida de la curul para los partidos que avalen a estos candidatos. En dichas elecciones como ya se señaló también se presentaron intimidaciones y coacciones a los electores beneficiarios de programas gubernamentales (Santana, 2010, p. 53).

De esta manera, la Reforma Política de 2009 no fue aplicada exitosamente en las elecciones parlamentarias de 2010, pues es claro que los congresistas elegidos en el 2006 (investigados y condenados por los nexos con los paramilitares) se las ingenieron para adaptarse a las nuevas reglas de juego electorales mediante la entrega de sus caudales electorales a amigos o a familiares cercanos y mantener la organización corrupta en la política y facilitar la extensión del proyecto paramilitar¹³⁷ en el Congreso de la República.

Como se aprecia, la cooptación del Estado por parte del fenómeno paramilitar ha afectado el concepto que los colombianos tienen sobre las instituciones del país. Esta deslegitimación del Estado se hace visible en los altos índices de abstención electoral:

De acuerdo con el último boletín de la Registraduría Nacional del Estado Civil votaron el 14 de marzo 13`203.762 ciudadanos de un total de 29`853.299 ciudadanos que constituían el censo electoral para estas elecciones, es decir, votó el 44.23% del total del censo electoral. Así pues, la abstención electoral fue del 55.77%. Esto de entrada refleja que para los colombianos y colombianas el Congreso de la República no es un organismo que los incite a tomar

¹³⁶ Rodríguez Pico señala: "Se observa una transformación relevante en términos del sistema de partidos, con la pérdida de peso del bipartidismo y la aparición de una serie de agrupaciones de tamaño mediano y pequeño con una diversidad importante entre ellas, que pasa desde la agrupación de identidades de minorías (indígenas, religiosas) hasta los movimientos independientes y de izquierda, los ligados a la ilegalidad y aquellos derivados de los partidos tradicionales. Tanto tradicionales como nuevas agrupaciones presentan cada uno sus propios retos para sobrevivir y para cumplir sus responsabilidades en materia de representación política" (2010, pp. 69-70).

¹³⁷ Para profundizar sobre la extensión del proyecto paramilitar en las instituciones del país, puede consultarse: Romero, M. (2003). *Paramilitares y autodefensas 1982-2003*. Bogotá: Iepri, Universidad Nacional de Colombia.

parte reflejando de contera un gran problema en la cultura política de la sociedad en su conjunto. Un segundo asunto sumamente preocupante es que entre votos nulos (1`403.913) y votos no marcados (473.351) suman 1`877.264 que representa el 14.21% del total de la votación (Santana, 2010, p. 46).

En lo concerniente a la infiltración de actores armados en la composición del Congreso de la República, se advierte que a partir de los resultados electorales de 2010 se tomaron lecciones que llevaron a la aprobación de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan disposiciones sobre el régimen sancionatorio para eliminar la cooptación del Parlamento por parte de los grupos al margen de la ley¹³⁸. En efecto, en el siguiente acápite se analizará esta ley desde el aspecto jurídico.

3.5. Análisis jurídico de la Ley Estatutaria 1475 de 2011

El Proyecto de Ley Estatutaria número 190 de 2010 Senado, 092 de 2010 Cámara, por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones, fue declarado exequible en su aspecto formal mediante la Sentencia C-490 del 23 de junio de 2011 (Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva). Así pues, en esta providencia la Corte Constitucional destaca que el Proyecto de Ley Estatutaria se elaboró con dos finalidades:

Primera, ofrece herramientas dirigidas a fortalecer el sistema de partidos y movimientos políticos, entre ellas (i) la aplicación uniforme de la prohibición de doble militancia a todas las agrupaciones, con o sin personería jurídica, (ii) la obligación de exigencias precisas en cuanto el contenido de los estatutos; (iii) el reconocimiento estatal y la obligatoriedad de los resultados de las consultas internas y populares que realicen partidos y movimientos; (iv) la vinculación de los modos de financiación al funcionamiento y pertenencia a dichas agrupaciones políticas; (v) la exigencia de estructuras institucionales y procedimientos particulares para el aval e inscripción de candidatos a cargos y corporaciones públicas de elección popular; y (vi) la prescripción de estímulos a la participación política de mujeres, jóvenes y otras minorías; y segunda, contempla instrumentos destinados a garantizar la responsabilidad de partidos y movimientos respecto de faltas que vulneran los principios que guían el proceso democrático, aspectos que se ven reflejados en (i) la determinación de un régimen sancionatorio aplicable tanto a los partidos y movimientos, como a sus directivos y (ii) la fijación de topes a la financiación privada de partidos y movimientos políticos, como de las campañas electorales, al igual que la identificación de fuentes de financiación prohibida. Estas finalidades resultan válidas, en el marco propio del constitucionalismo colombiano, que está especialmente interesado en evitar que el sistema de partidos y movimientos re-

¹³⁸ Un análisis detallado y riguroso sobre la cooptación del Estado por parte del paramilitarismo en Colombia, se encuentra en: Garay, L. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Transparencia por Colombia; & Garay, L., Salcedo-Albarán, E. & De León-Beltrán, I. (2009). *De la captura a la reconfiguración cooptada del Estado: Una síntesis analítica*. Bogotá: Grupo Método, Área de Anticorrupción y Captura del Estado, Fundación Método.

sulte afectado por fenómenos dirigidos tanto a su fragmentación y debilitamiento, como a su cooptación por parte de actores ilegales, resultando la norma estatutaria compatible con la Constitución y con las reformas constitucionales de 2003 y 2009 que han llevado a una reformulación del papel y las responsabilidades de los partidos y movimientos políticos en la vida democrática de la Nación.

Ahora bien, se identifican las novedades jurídicas que trajo la expedición de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 para la organización y el funcionamiento del sistema de partidos políticos en Colombia.

En primer lugar, en el artículo primero se establecen dos principios que no fueron mencionados en el Acto Legislativo 01 de 2009: Pluralismo y Participación. Al respecto, el inciso tercero del artículo primero del Acto Legislativo 01 de 2009 menciona que los partidos y movimientos políticos tienen que organizarse democráticamente con los principios rectores de la transparencia, la objetividad, la moralidad y la equidad de género. En segundo lugar, en esta ley se amplían las hipótesis en las que se incurre en la doble militancia¹³⁹ a los eventos en los cuales un ciudadano pertenezca a dos organizaciones políticas o cuando una persona que ocupe cargos de dirección, control, candidatos, etc., de un partido, apoye a candidatos inscritos por otras colectividades políticas. En consecuencia, la ley establece las sanciones para las personas que incurren en la doble militancia a través de la aplicación de las sanciones contenidas en los estatutos de cada partido o movimiento político o mediante la revocatoria de la inscripción en caso de ser candidatos. La ley trae dos excepciones a la doble militancia: 1. Disolución del partido o movimiento político. 2. Pérdida de la personería jurídica del partido o movimiento político. En tercer lugar, la ley establece que los grupos significativos de ciudadanos que obtengan la votación requerida para adquirir la personería jurídica en las elecciones de Congreso de la República podrán organizarse como partido o movimiento político¹⁴⁰.

En el artículo cuarto, la ley establece los contenidos mínimos de los estatutos de los partidos o movimiento político. Además, reitera el cumplimiento de los principios de organización democrática interna de las colectividades políticas y de equidad de género, cuyo incumplimiento da lugar a la aplicación de sanciones para los partidos o movimientos políticos. Así mismo, la ley impone a los partidos y movimientos políticos la obligación de incluir en los estatutos las reglas de disolución, escisión, fusión y liquidación. De esta manera, la ley trae por primera vez la posibilidad de la fusión y la escisión. En quinto lugar, sobre el tema de las consultas como mecanismo de democracia interna de las colectividades políticas, el artículo cinco establece que los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos y coaliciones, pueden realizar consultas internas, cuyo resultado es de obligatorio cumplimiento¹⁴¹. De igual manera, se

¹³⁹ Puede verse: Ley Estatutaria 1475 de 2011 "por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones". Artículo 2.

¹⁴⁰ Ley Estatutaria 1475 de 2011: Artículo 3, Parágrafo.

¹⁴¹ Ley Estatutaria 1475 de 2011: Artículo 7.

menciona que existen tres clases de consultas:¹⁴² las internas, en las que participan miembros de la organización política; las populares, en las que participan todos los ciudadanos inscritos en el censo electoral; y las interpartidistas, que pueden ser internas o populares y se realizan para seleccionar candidatos a cargos uninominales (Alcaldías, Gobernaciones y Presidencia de la República). En sexto lugar, es importante anotar que en el artículo ocho sobre la responsabilidad de los partidos y movimientos políticos por la violación a los estatutos, la Constitución y la ley, no se incluyen los grupos significativos de ciudadanos¹⁴³. De esta forma, el artículo 13 enuncia las sanciones que van desde la suspensión o privación de la financiación estatal hasta la suspensión y cancelación de la personería jurídica hasta por cuatro años. En séptimo lugar, en el artículo 16 se establecen taxativamente las fuentes de financiación de los partidos y movimientos políticos¹⁴⁴. En octavo lugar, en el artículo 28 se regula la inscripción de candidatos, proceso en el que se deben presentar listas conformadas con un mínimo del 30% de uno de los géneros cuando sean listas en las que se elijan cinco o más curules o en las que se sometan a consulta interna.

Finalmente, una de las novedades que trae la ley se encuentra en el artículo 39, que consiste en ordenar a la Organización Electoral que, a más tardar para las elecciones parlamentarias del 2014, implemente la utilización obligatoria del voto electrónico.

¹⁴² Ley Estatutaria 1475 de 2011, artículo 5: “Las consultas son mecanismos de participación democrática y política que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, y/o grupos significativos de ciudadanos pueden utilizar con la finalidad de adoptar decisiones internas o escoger sus candidatos, propios o de coalición, a cargos o corporaciones de elección popular. Las consultas pueden ser internas o populares. Se denominarán internas cuando en ellas sólo puedan participar los miembros de la organización política que se encuentren en el registro de afiliados. Se denominarán populares cuando puedan hacerlo todos los ciudadanos inscritos en el censo electoral. Las consultas internas se regularán por las disposiciones previstas en los estatutos de los partidos y movimientos políticos. Las consultas convocadas por una coalición de partidos y/o movimientos políticos con personería jurídica, pueden ser internas o populares y se denominarán interpartidistas. Podrán ser convocadas con el objeto de seleccionar candidatos de coalición a cargos uninominales, previo acuerdo suscrito por sus directivos nacionales o departamentales según sea el caso. El Estado contribuirá al financiamiento de las consultas mediante el sistema de reposición de gastos por votos obtenidos. Los partidos y movimientos políticos podrán solicitar anticipos para estas consultas de acuerdo con la reglamentación que expida el Consejo Nacional Electoral”.

¹⁴³ Grupo significativo de ciudadanos alude a las candidaturas independientes que no tienen vínculos con los partidos políticos tradicionales. Para que un GSC pueda avalar a un ciudadano como candidato en una respectiva elección debe presentar a la Registraduría Nacional del Estado Civil 50.000 firmas de ciudadanos.

¹⁴⁴ Ley Estatutaria 1475 de 2011, artículo 16 sobre las fuentes de financiación de los partidos y movimientos políticos: “Los partidos y movimientos políticos podrán acudir a las siguientes fuentes para la financiación de su funcionamiento y de sus actividades:

1. Las cuotas de sus afiliados, de conformidad con sus estatutos.
2. Las contribuciones, donaciones y créditos, en dinero o en especie, de sus afiliados y/o de particulares.
3. Los créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas.
4. Los ingresos originados en actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento, los rendimientos procedentes de la gestión de su propio patrimonio y los que se obtengan de las actividades que puedan realizar en relación con sus fines específicos.
5. Los rendimientos financieros de inversiones temporales que realicen con sus recursos propios.
6. Las herencias o legados que reciban, y
7. La financiación estatal, en el caso de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

Parágrafo. De conformidad con el artículo 125-4 del Estatuto Tributario, las donaciones a que se refiere el numeral 2 de esta disposición podrán ser deducidas hasta en un 30% de la renta líquida del donante, determinada antes de restar el valor de la donación, siempre que cumplan los requisitos y modalidades previstos en los artículos 125 y s.s. del mencionado Estatuto”.

3.6. Análisis político de las elecciones regionales y locales de 2011

La Ley Estatutaria 1475 de 2011 se aplicó por primera vez en las jornadas electorales realizadas el 30 de octubre de 2011, en las que se eligieron las autoridades municipales y departamentales. A continuación se hace un análisis político de los resultados arrojados en estas elecciones. Para este objetivo se explican los resultados electorales regionales (para efectos del presente estudio, se tratarán solamente los resultados de las elecciones de gobernadores); en segundo lugar, los resultados de las elecciones locales (en este punto, solamente se detallará en las elecciones de alcaldes).

3.6.1. Mantenimiento de la dominación tradicional de grandes partidos

En términos generales, los resultados electorales de 2011 muestran que en el ámbito local y departamental el Partido Liberal mantiene su predominio político gracias a las maquinarias electorales con las que cuenta en todos los municipios del país. El Partido Liberal alcanzó seis gobernaciones y 182 alcaldías; en contraste, el Partido Conservador solamente logró vencer en una gobernación.

Así pues, en las elecciones regionales para gobernadores, el Partido Liberal alcanzó a ubicar a seis de sus candidatos en los departamentos del Atlántico, Bolívar, Guainía, San Andrés, Sucre y Tolima. Sobre estos resultados obtenidos por el Partido Liberal se resalta la pérdida de la Gobernación del departamento de Santander (que tradicionalmente ha sido dominado por los liberales), en el que ganó el candidato Richard Aguilar por el movimiento Santander en Serio. No obstante, aunque el Partido Liberal perdió en Santander, se mantuvo como una importante fuerza política regional¹⁴⁵.

El Partido de la U se ubicó como la segunda fuerza política en el contexto regional porque ganó cuatro gobernaciones en los departamentos de Arauca, Cesar, Córdoba y Huila; por su parte, el Partido Verde consiguió las dos primeras gobernaciones en su corta historia como partido político, pues resultó ganador en dos departamentos: Amazonas y Antioquia (en este departamento, Sergio Fajardo obtuvo un gran respaldo del electorado y alcanzó 925.956 votos y, de paso, consolidó al Partido Verde como una opción política regional); el Partido Conservador obtuvo solamente la gobernación del Putumayo en cabeza de Jimmy Harold Díaz, muestra del debilitamiento de su organización y presencia en el ámbito departamental.

¹⁴⁵ Con base en los resultados digitados en el sitio web de la Registraduría Nacional del Estado Civil, se observa que el Partido Liberal alcanzó la mayor votación por partidos políticos con 2.054.444 votos; seguido del Partido Social de Unidad Nacional que obtuvo 2.050.610 votos; en la tercera posición se encuentra el Partido Verde con 1.176.525 votos; por su parte, el Partido Conservador aparece en el cuarto lugar con 154.245 votos; entre otros. Es relevante señalar que el Partido Polo Democrático logró solamente 169.090 votos.

La siguiente tabla muestra los resultados completos de las elecciones de gobernadores realizadas el pasado 30 de octubre de 2011, en la que se relacionan los ciudadanos elegidos con el respectivo partido, movimiento o coalición que los avalaron.

Departamento	Gobernador	Partido
Amazonas	Carlos Arturo Rodríguez C.	Partido Verde
Antioquia	Sergio Fajardo Valderrama	Partido Verde
Arauca	José Facundo Castillo C.	Partido de la U
Atlántico	José Antonio Segebre	Partido Liberal Colombiano
Bolívar	Juan Carlos Gossain R.	Partido Liberal Colombiano
Boyacá	Juan Carlos Granados B.	Coalición Gobernación Boyacá
Caldas	Guido Echeverri Piedrahíta	Alianza Gobierno de Todos para Todos
Caquetá	Víctor Isidro Ramírez L.	MIRA
Casanare	Nelson Ricardo Marino V.	Movimiento Afrovides
Cauca	Temístocles Ortega N.	Alianza Social Independiente – ASI–
Cesar	Luis Alberto Monsalvo	Partido de la U
Chocó	Luis Gilberto Murillo U.	Cambio Radical–Conservador – ASI– Verde
Córdoba	Alejandro José Lyons M.	Partido de la U
Cundinamarca	Álvaro Cruz Vargas	Coalición Cundinamarca
Guainía	Óscar Armando Rodríguez S.	Partido Liberal Colombiano
Guaviare	José Octaviano Rivera M.	Alianza Social Independiente –ASI–
Guajira	Juan Francisco Gómez C.	Cambio Radical
Huila	Cielo González Villa	Partido de la U
Magdalena	Luis Miguel Cotes H.	Respeto por el Magdalena
Meta	Alan Jara	Vamos Pa Adelante
Nariño	Segundo Raúl Delgado	Unidad Regional por un Nariño mejor
Norte de Santander	Édgar Jesús Díaz C.	Un Norte pa'lante
Putumayo	Jimmy Harold Díaz B.	Partido Conservador Colombiano
Quindío	Sandra Paola Hurtado	Quindío Firme
Risaralda	Carlos Alberto Botero L.	Unidad Nacional Incluyente con Resultados
San Andrés	Aury Socorro Guerrero B.	Partido Liberal Colombiano
Santander	Richard Alfonso Aguilar V.	Santander en serio
Sucre	Julio César Guerra	Partido Liberal Colombiano
Tolima	Luis Carlos Delgado	Partido Liberal Colombiano
Valle del Cauca	Héctor Fabio Useche	Movimiento de Inclusión y oportunidades
Vaupés	Roberto Jaramillo García	Movimiento Autoridades Indígenas
Vichada	Sergio Andrés Espinosa F.	Alianza Social Independiente – ASI–

Tomado de: <http://www.senado.gov.co/sala-de-prensa/noticias/item/12706-asi-quedo-conformado-el-mapa-politico-en-colombia?tmpl=component&print=1>

3.6.2. Consolidación regional de una nueva alianza política

Ahora bien, en las elecciones locales se observa que el Partido de la U se consolidó en el ámbito municipal por cuanto alcanzó 260 alcaldías; por su parte, el Partido Conservador obtuvo un total de 193, seguido del Partido Liberal con 182 alcaldías; en el cuarto lugar se encuentra el Partido Cambio Radical con 152 alcaldías; en el quinto puesto, el Partido Verde aparece con 51 alcaldías y se posiciona como una nueva fuerza política en el ámbito local colombiano.

En contraste con estos resultados, el Partido Polo Democrático presentó una baja importante con respecto al número de alcaldías obtenidas en las elecciones locales de 2007, en las que había alcanzado 21 alcaldías incluida la del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá. Así, en las jornadas electorales de 2011 obtuvo solamente ocho alcaldías. Por consiguiente, el único partido de oposición en el país se ha ido debilitando gradualmente, hecho que repercutirá en el correcto funcionamiento de la democracia.

El mapa político en el ámbito local se caracteriza por el fortalecimiento del Partido de la U gracias a la consecución del mayor número de alcaldías a lo largo del territorio nacional. Por otra parte, tanto el Partido Conservador como el Partido Liberal, fueron relegados al segundo y al tercer puesto, respectivamente, porque presentan una considerable pérdida de alcaldías. Sin embargo, como se ha mencionado, los dos partidos tradicionales siguen obteniendo buenos resultados electorales en el ámbito local por la maquinaria política con la que cuentan en todos los municipios.

A continuación se muestra un cuadro comparativo que relaciona el número de alcaldías obtenidas por cada uno de los partidos o movimientos políticos, tanto en las elecciones locales de 2007 como en las de 2011.

Partido	2007	2011
Partido conservador	243	193
Partido liberal	206	182
Social De Unidad Nacional” Partidodelau”	119	260
Partido Cambio Radical	111	152
Movimiento Convergencia Ciudadana	74	
Movimiento Equipo Colombia	82	
Movimiento Apertura Liberal	37	
Partido Colombia Democrática	34	
Partido Verde Opción Centro	22	51
Partido Polo Democrático Independiente	21	8
Movimiento Colombia Viva	13	
Movimiento Nacional Afrocolombiano “Afro”	7	
Movimiento Autoridades Indigenas Decolombia a.i.c.o.	4	
Movimiento Alianza Social Indígena	39	
Otros	84	108
Asi		56
Pin		35

continúa en la siguiente página

Partido	2007	2011
Mio		25
Afrovides		19
Aico		10
Mira		1
Votos En Blanco		1
TOTAL GENERAL	909	1101

Cuadro tomado del informe titulado: "Misión de Organización Electoral. MOE. Resultados Elecciones 2011. Locales y Departamentales". p. 8. Recuperado de: http://www.moe.org.co/home/doc/moe_mre/2011/elecciones_2011.pdf Consultada el 23 de agosto de 2012

3.6.3. Emergencia regional de las minorías políticas

De esta forma, en los resultados electorales locales se resalta el espacio político-electoral ganado por los partidos y los movimientos independientes, tales como el Partido Verde y ASI. Se destaca el triunfo del Movimiento Progresistas en cabeza de Gustavo Petro en el Distrito Capital, colectividad que dependerá de los buenos resultados en la administración distrital por parte de Petro para consolidarse como una fuerte opción política en las próximas elecciones.

3.6.4. Redefinición de la política nacional en las regiones

También es preciso destacar que fueron derrotadas las candidaturas de mayor relevancia apoyadas por el expresidente Álvaro Uribe Vélez. Por ejemplo, el candidato respaldado por Uribe para la Alcaldía de Bogotá, Enrique Peñalosa, perdió ante Gustavo Petro; igualmente, el candidato a la Gobernación de Antioquia apoyado por Uribe, Carlos Mario Estrada, fue vencido por Sergio Fajardo del Partido Verde; la misma suerte correspondió al candidato uribista Federico Gutiérrez, a quien Aníbal Gaviria derrotó en la disputa por la Alcaldía de Medellín.

Este contexto da cuenta de que la oposición en el país se ha centrado exclusivamente en los distanciamientos personales entre el expresidente Uribe con respecto al presidente Santos, situación que se ha originado en las diferencias en las formas de gobernar de cada uno, lo que afecta la construcción de una oposición desde lo programático y no de estilos de administración del Estado.

3.6.5. Surgimiento de una nueva fuerza democrática

Otro aspecto que tuvo lugar en estas elecciones locales fue el triunfo del Voto en blanco sobre el único candidato a las elecciones para la Alcaldía del municipio de Bello, Antioquia. De este modo, de un total de 124.975 sufragantes, 46.580 votos fueron para el único candidato; mientras que el Voto en blanco alcanzó la cifra de 60.931. En otras palabras, el Voto en blanco alcanzó el 56.67% contra el 37.27% obtenido por el candidato del Partido Conservador, Germán Antonio Londoño Roldán (los votos nulos fueron 3.752 y los votos no marcados corresponden a 13.712). Como se aprecia, estas elecciones se caracterizaron por su atipicidad, pues no sólo ganó el Voto en blanco, sino que ganó la participación de los ciudadanos, quienes ejercieron responsablemente su derecho político al voto¹⁴⁶, puesto que impidieron que llegara al poder municipal el candidato respaldado por Oscar Suárez Mira, condenado por vínculos con los paramilitares.

3.7. Conclusiones del capítulo

El Acto Legislativo 01 de 2009 modificó los artículos 107, 108, 109, 122, 133, 134, 144, 261, 263, 265 de la Constitución Política de 1991. Esta reforma constitucional se planteó para fortalecer la disciplina y consolidar los partidos políticos fuertes; además, esta reforma reguló el tope de financiación de las campañas y estableció sanciones para los partidos y movimientos políticos para evitar la infiltración de personas con vínculos probados con los grupos al margen de la ley en la configuración de las listas y, por tanto, en el otorgamiento de los avales.

Sobre la reforma Política de 2009, la Corte Constitucional mencionó:

Esta fue la intención específica del Congreso al formular el Acto Legislativo de 2009, cuyo análisis fue efectuado por la Corte mediante sentencia C-303/10, a propósito del control de constitucionalidad de la citada reforma. El objetivo general de la reforma era fortalecer la democracia participativa, a través de la imposición de condiciones más estrictas para la conformación de partidos y movimientos, establecer sanciones severas a los actos de indisciplina y, en un lugar central, prodigar herramientas para impedir que la voluntad democrática del electorado resulte interferida por la actuación de los grupos ilegales mencionados. Los objetivos específicos de la enmienda eran: (i) impedir el ingreso de candidatos que tuvieran vínculos o hubieran recibido apoyo electoral de grupos armados ilegales; y (ii) disponer de un régimen preventivo y sancionatorio, tanto a nivel personal como de los partidos políticos, que redujera el fenómeno de influencia de los grupos mencionados en la representación ejercida por el Congreso (Sentencia, C-490 de 2011).

¹⁴⁶ Al respecto, puede ampliarse el tema sobre la participación de los ciudadanos, en: Rodríguez Raga, J. & Selligson, M. (2007). *Cultura política de la democracia en Colombia*. Bogotá: Usaid; y Vanegas, P. (2009). *Las candidaturas en el derecho electoral colombiano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

En el transcurso de dos años el Congreso de la República expidió el Acto Legislativo 01 de 2009 y la Ley Estatutaria 1475 de 2011, ambas normativas con el objetivo de blindar, especialmente al Parlamento, del acceso de políticos con nexos probados con las Autodefensas Unidas de Colombia.

En cuanto a la aplicación de la Reforma Política de 2009, el objetivo no se materializó en las elecciones parlamentarias de 2010, pues, pese a que la normativa estableció sanciones para estas conductas, muchos de los políticos involucrados se adecuaron a las nuevas reglas de juego para continuar en el poder legislativo (ya sea como titulares de las curules o a través del traspaso de sus votos a una persona cercana a sus intereses).

De igual forma, el objetivo planteado en la Ley Estatutaria 1475 de 2011 de reforzar las disposiciones contenidas en la Reforma Política de 2009, tampoco fue materializado ya que en las elecciones locales y regionales de 2011 se observaron las mismas prácticas de traslado de los caudales electorales de los políticos inhabilitados a amigos o a familiares cercanos. Hecho que demuestra que está en crisis el sistema político colombiano.

Sobre este punto, Ortega señala que:

La perspectiva que no puede obviarse es que estamos ante una “criminalización del sistema político que debilitó a la democracia” y que se expresa en un proyecto político y criminal que se ha construido sobre el recurso al terror y a la violencia instrumental que ha terminado por minar aspectos del sistema político como la descentralización y la democratización, así como la implantación de un modelo con repercusiones culturales y simbólicas propias del fenómeno paramilitar¹⁴⁷.

Por su parte, María Teresa Uribe manifiesta que

la realidad política colombiana del presente, atravesada por un conflicto armado persistente y continuado, aunado en torno a la lucha por la construcción del Estado Nacional: con una soberanía puesta en vilo por actores armados de diferente signo y por la gran delincuencia organizada; con una sociedad civil desconfiada y atemorizada que sólo acierta demandar orden, seguridad y garantías para sus vidas y sus bienes, evoca de manera inmediata al viejo filósofo de Malmesbury, que construyó sobre la pasión del miedo, el gran edificio de la política moderna (2002, p. 26).

Las decisiones tomadas en el Congreso de la República de Colombia “responden a los intereses de determinados grupos de poder, legales e ilegales, y a su propio autointerés, lo que demuestra que la legislación, en términos generales, tiene poco de imparcial” (Londoño Jaramillo, 2012, p. 3). Indiscutiblemente, esta problemática deslegitima el trabajo de la Rama Legislativa en el país.

¹⁴⁷ Ortega, A. (2010). De “paras”, control social y otros impedimentos para la democracia. *Revista Política Colombiana. El nuevo ajedrez político: Contraloría General de la República*, (5), 72-89.

Así pues, sumada a la expansión del paramilitarismo en las instituciones públicas, se encuentran problemas relacionados con el fraude electoral que no fueron eliminados a través de la aplicación de las reformas políticas explicadas anteriormente. Muestra clara de esta situación es que en las regiones se observan problemas electorales. Por ejemplo, en la Costa, el problema electoral consiste en la compra de votos y la corrupción evidente en sus estructuras político-electorales locales; en Antioquia, el fraude electoral es electrónico y de votaciones forzadas por las Autodefensas o grupos paramilitares; en el Valle del Cauca, los fraudes electorales consisten en la compra masiva de votos y el hurto continuo a las instituciones departamentales, entre otros.

Al respecto Ayala Osorio afirma:

Como país de regiones, el Estado colombiano ha enfrentado un reto mayúsculo: consolidarse mediante un concepto de Nación que convoque a todos los sectores sociales y de una acción estatal que, si bien respete y reconozca las diferencias regionales, coadyuve a fortalecer la idea de la existencia de un solo orden social al servicio de todos los ciudadanos, sin distinción de raza, condición social, religión, idea política y menos aún, por el origen regional (2011, p. 22).

Por esta razón las reformas políticas en Colombia no pueden pretender modificar el sistema de partidos políticos y el sistema electoral cada vez que se presenta una crisis institucional mediante la expedición de normas que, en la práctica, no han solucionado el problema. Por tanto, el aspecto jurídico (se hace referencia a la expedición de actos legislativos y de normativa en materia política) no cambió el aspecto político (la expansión del proyecto del paramilitarismo en la política del país), hecho que demuestra que antes de plantearse una reforma política, el Estado, a través de las políticas públicas, debe construir las bases sobre las cuales se levanten los pilares de la justicia social y, por ende, los pilares de la educación, el empleo digno, una alimentación adecuada, etc., que pongan fin a las manifestaciones violentas que han caracterizado la historia de Colombia por más de 60 años¹⁴⁸.

En síntesis, las reformas normativas no solucionaron los problemas políticos que se pretendían resolver. Se requiere un riguroso trabajo del Estado dirigido a la obtención de un cambio en la cultura política de los colombianos que repercuta contundentemente en las estructuras político-electorales.

¹⁴⁸ Un estudio sobre la violencia en Colombia puede verse en: Deas, M. & Gaitán, F. (Eds.). (2005). *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*. Bogotá: Fonade y Planeación Nacional.

CAPÍTULO 4

Apuntes sobre una reforma política integral para Colombia

“La participación debería ser el tema central de cualquier reforma política en el sistema colombiano. Como se ha insistido con suficiencia, la participación es el eje central en torno al cual se articula el texto constitucional colombiano” (Quinche, 2004, p. 43).

4.1. Introducción

Hoy el Estado colombiano se encuentra en una profunda transformación. En efecto está en una etapa de construcción de un nuevo Estado (ejemplo de ello se evidencia en la actual propuesta de reforma a la justicia). Es en este contexto de reestructuración donde tiene lugar la reflexión sobre una propuesta de Reforma Política integral para Colombia.

Las reformas en materia política se formulan como respuestas a las coyunturas y, por ende, la estructura de estas propuestas es débil, razón por la cual se cambian permanentemente las reglas de juego. Como resultado de lo anterior, por ser reformas que responden a la solución de problemas coyunturales, se afecta la estabilidad y la legitimidad de las instituciones estatales.

En este sentido es importante, para la elaboración de una propuesta de reforma político-electoral integral para Colombia, atender requisitos de durabilidad y estabilidad con el propósito de hacer una verdadera reestructuración viable para el Estado en esta materia. Sobre el asunto, Daniel Zovatto sostiene que “al no responder al requisito general de durabilidad y estabilidad, las reformas que correspondan a correlaciones políticas o balances de poder coyunturales y no se asienten en un amplio consenso político y social están condenadas al fracaso” (2010, p. 127).

Ahora bien, con los anteriores capítulos de la obra se ha querido mostrar, mediante una investigación descriptiva, cómo se ha estructurado el sistema de partidos políticos desde la expedición de la Constitución Política de 1991, pasando por el análisis del Acto Legislativo 01 de 2003 y 01 de 2009. En este contexto, la intención con esta propuesta es pasar a una investigación propositiva en la que se señalen los puntos que debe regular una propuesta de Reforma Política Integral para Colombia y aportar, desde la academia, un riguroso trabajo que pueda ser guía en las funciones legislativas en esta temática.

Antes de iniciar con el planteamiento de la reforma, es necesario recordar los aspectos fundamentales sobre los cuales se han estructurado las reformas político-electorales en los últimos años desde la expedición de la Constitución Política de 1991 hasta nuestros días. En consecuencia, las tres reformas político-electorales que fueron analizadas en los capítulos precedentes, se caracterizaron por orientarse hacia la solución de problemas exclusivamente electorales, tales como la definición de un porcentaje para el umbral electoral para disminuir el número de partidos y movimientos políticos en la escena electoral; así mismo, estas reformas se concentraron en regular el trabajo legislativo y la organización interna de las colectividades políticas.

En coherencia con las temáticas reguladas en las diferentes reformas políticas, se encuentra que han girado en torno a la implementación de unas modificaciones al sistema electoral y de partidos políticos y se olvida el principal aspecto que debe contener una reforma en esta materia: la construcción de una cultura política que fortalezca la democracia participativa a través del respeto a los principios del Estado Social y Constitucional de Derecho.

Para que una reforma política tenga el calificativo de integral debe incluir temas relacionados con el funcionamiento general del sistema político, en el que se encuentran el sistema electoral, el sistema de partidos, la forma de gobierno, etc., y temáticas propias del Estado, tales como: un sistema rígido de pesos y contrapesos; un funcionamiento adecuado del régimen municipal y departamental que permita la realización transparente de las jornadas electorales en las que se eligen a las autoridades que tienen un papel fundamental en la estructura político-administrativa del país y la optimización de las relaciones entre las entidades territoriales con el centro del país para tener un correcto funcionamiento de la institucionalidad.

Los problemas de la democracia no se solucionan con el cambio del sistema electoral y el sistema de partidos políticos cada vez que se presenta una crisis institucional. Por tanto, se pretende señalar los lineamientos, tanto jurídicos como políticos, con la finalidad de plantear una reforma estructural que facilite la construcción de un país en el que la participación efectiva de todos los actores de la sociedad sea una realidad. Se reitera, entonces, que una reforma estructural no debe involucrar solamente elementos de derecho electoral¹⁴⁹, sino que, además, tiene que analizar el comportamiento real del sistema político y del Estado en general, que contemple aspectos relacionados con la cultura democrática constitucional y con la solución del conflicto armado.

Sobre la solución del conflicto armado, Diana Hoyos señala que:

El sistema democrático es desafiado constantemente por las prácticas de intimidación que los actores armados ejercen sobre los actores políticos y sociales y por las distintas formas de influencia y control sobre las instituciones, los gobiernos y la población. En este contexto es de esperar que el funcionamiento de las instituciones, los procesos electorales, los procesos participativos y las mismas formas de hacer política se redefinan, transformen o asuman lógicas particulares como consecuencia de la influencia y control de los actores armados en aquellos territorios donde han tenido una presencia permanente o incluso en aquellos que han constituido escenarios de disputa (2007, p. 14).

Antes de la formulación de una propuesta de Reforma Política Integral es necesario que el Estado asuma esta tarea como propia, como una función que le compete en la construcción de una democracia real y efectiva. Después de que el Estado asuma esta función es menester que plantee los objetivos para comprender las consecuencias que en la aplicación de éstos se puedan originar en el sistema político en general. Así pues, una propuesta con objetivos claros y concretos conducirá a la estabilidad y al mejoramiento del sistema electoral y de partidos políticos.

Al respecto, Daniel Zovatto señala:

En efecto, los procesos de reforma son asuntos muy serios y complejos, que constituyen mecanismos de adaptación útiles para ir ajustando o adecuando partes de un sistema que, o bien ya no funciona, o bien podría funcionar mejor. Además, las reformas no están exentas

¹⁴⁹ "El sistema electoral es un elemento entre muchos otros del sistema político en su conjunto, pero no, ni mucho menos, la única variable a la que hay que atender" (Sánchez Torres, 2006, p. 73).

de riesgos. Si no se hacen explícitos los objetivos, si no se analizan adecuadamente las alternativas y consecuencias de cada una, si se equivocan los instrumentos, el resultado puede resultar contraproducente, es decir, podría agudizar la polarización y división de la sociedad, generar mayor inestabilidad, fracasar en los objetivos buscados o, simplemente, que las cosas acaben peor que como están, porque no todas las reformas arrojan los resultados previstos y muchas veces producen graves efectos secundarios no deseados (2010, p. 124).

Paralelamente al planteamiento concreto de los objetivos, es preciso reiterar que el calificativo “Integral” de una reforma política está relacionado con el estudio jurídico y político de temáticas que van más allá del sistema electoral y de partidos, pues, como bien lo menciona Duverger

la relación entre normas electorales y sistemas de partidos no es mecánica y automática: un régimen electoral específico no produce necesariamente un sistema de partidos específico; solamente ejerce presión en dirección a dicho sistema; es una fuerza que actúa junto con varias otras fuerzas, algunas de las cuales tienden en dirección contraria (1988, p. 11).

En la formulación de la propuesta de Reforma Política Integral, es clave trazar la meta y, por ende, los caminos que habrán de recorrerse. Esto con la finalidad de elaborar un mapa guía que contenga las rutas, en el caso de que una de ellas se encuentre difícil de atravesar. Por consiguiente, esta metáfora sirve para explicar que una propuesta que cumpla con un estudio previo de las consecuencias (tanto positivas como negativas) y posibles alternativas de solución a los problemas que puedan presentarse, será exitosa en la aplicación de las modificaciones que se pretenden introducir al sistema electoral y partidista. Sobre el asunto, Zovatto manifiesta que una reforma de esta índole debe contar con una brújula que parta de las siguientes preguntas:

1. El porqué de la reforma, es decir, por qué se necesita, cuáles son sus causas y las razones principales que la justifican.
2. La segunda pregunta guarda relación con el para qué de la reforma, es decir, precisar claramente sus objetivos.
3. El tercer paso se relaciona con la coherencia de la reforma, es decir, con la necesidad de que exista correspondencia entre los objetivos que persigue y los métodos y medidas que se proponen para alcanzarlos.
4. El cuarto demanda la necesidad de identificar y evaluar los efectos positivos, pero también los no deseados, de las reformas que se proponen. Es decir, la importancia de realizar una evaluación integral de la reforma propuesta, y no sólo focalizada en los aspectos positivos de las medidas recomendadas.
5. El quinto paso consiste en analizar el contexto dentro del cual se llevarán a cabo las reformas. Este paso es esencial ya que, como ha quedado claramente demostrado desde el punto de vista del institucionalismo contextualizado, el contexto importa, y mucho, para asegurar la pertinencia, viabilidad y eficacia de las reformas propuestas (2010, pp. 125-126).

De esta manera, se presentarán los lineamientos necesarios para la elaboración de una propuesta de Reforma Integral en la Constitución Política de 1991 que aporte un nuevo modelo de lectura sobre el concepto, el alcance y la trascendencia de este tipo de reforma para la vida del Estado. La propuesta que se mostrará es pertinente porque ayudará a la comprensión de las diversas estructuras del sistema político colombiano en el contexto de una sociedad civil comprometida y que demanda una reestructuración del Estado.

4.2. Fundamentos de la Reforma Política Integral para Colombia

Para la puesta en marcha de una Reforma Política Integral para Colombia es menester la formulación de tres puntos fundamentales que orientarán el proceso de reforma y que deben constituirse en los pilares sobre los cuales descansan los cuatros bloques contentivos de la reforma.

Los tres pilares o fundamentos son:

4.2.1. La construcción de una cultura política democrática

El primer pilar de la reforma se dirige a la construcción de una cultura política basada en la democracia participativa y el respeto por los valores y los principios propios de un Estado Social y Constitucional de Derecho. Sobre el tema, Zovatto recuerda que “la eficiencia de un sistema político no depende únicamente de su diseño institucional. El comportamiento de sus actores políticos y los valores de la cultura política imperantes en el contexto sociopolítico son dos variables de gran importancia” (2010, p. 130).

En la actualidad colombiana una reforma política no sólo debe contar con un alto grado de legitimidad política, sino también con un valioso apoyo ciudadano, una ciudadanía comprometida con los valores y los principios configuradores del Estado Social de Derecho a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991.

Después de 21 años de vigencia de la Constitución Política de 1991 no existe una cultura constitucional consolidada y, por ende, un proceso real de materialización de los valores y principios constitucionales. En tal sentido, en el país no se ha dado una efectiva adhesión de la sociedad a los postulados del Estado Social de Derecho para obtener una formación permanente de ciudadanos comprometidos.

Como ejemplo sobre la ausencia de una cultura constitucional consolidada, puede observarse que la Constitución Política de 1991 se ha reformado en 29 ocasiones en los últimos años. Entre estas reformas constitucionales en materia política, se encuentran las introducidas por los siguientes Actos Legislativos:

- Acto Legislativo 01 de 2003 o de la Reforma Política.
- Acto Legislativo 02 de 2004 que regula la reelección del Presidente de la República para el periodo inmediato.
- Acto Legislativo 02 de 2005 que creó la circunscripción internacional para la elección de un representante por los colombianos residentes en el exterior.
- Acto Legislativo 03 de 2005 que aumentó la base de la población para la asignación de curules adicionales en las circunscripciones territoriales (aquí se pasó de 250.000 o fracción mayor de 125.000 a 365.000 o fracción mayor de 182.500).
- Acto Legislativo 01 de 2009 que implementó sanciones a los partidos políticos que avalaran a personas con vínculos con los grupos al margen de la ley, especialmente con las Autodefensas Unidas de Colombia -AUC-.

Ante esta volatilidad constitucional por las continuas reformas, en la actualidad la Carta de Derechos de 1991 no es la misma que fue aprobada en 1991. Por esta razón, para terminar con las reformas coyunturales que responden a las circunstancias problemáticas del medio político, social y económico, es relevante, en primer lugar, orientar una reforma en esta materia hacia la construcción de una cultura política dirigida a hacer respetar los principios constitucionales del Estado Social de Derecho y, por ende, los valores y los preceptos constitucionales democráticos.

Sobre este primer pilar de una propuesta de reforma integral, es preciso identificar los principios constitucionales del Estado Social de Derecho. Al respecto, la jurisprudencia constitucional sobre la materia inicia con la sentencia hito T- 406 de 1992, la cual es fundadora de la línea jurisprudencial que se estructura a partir de las sentencias de la Corte Constitucional colombiana: T-505 de 1992, T-124 de 1993, T-230 de 1994, T-056 de 1994, T-309 de 1995, T-477 de 1996, C-237 de 1997, T-792 de 2005 y C-367 de 2006.

De esta forma, en las sentencias enunciadas se observa la implementación de los principios del Estado Social de Derecho, que se encuentran consagrados en el preámbulo, en el artículo primero y en el título II de la Constitución de 1991. Estos principios son: la dignidad humana, la solidaridad social, la justicia distributiva, la igualdad, la separación de poderes, el pluralismo político, la prevalencia del interés general y el principio democrático, entre otros.

En relación con la línea jurisprudencial que se inicia con la sentencia hito T- 406 de 1992, se encuentra en la sentencia T-505 de 1992 que los principios de la dignidad humana y la solidaridad son principios fundantes del Estado Social de Derecho.

Por otra parte, siguiendo la línea jurisprudencial del Estado Social de Derecho, la Corte Constitucional en la sentencia T-124 de 1993 sostiene que la seguridad social se rige por los principios de la eficiencia, de la universalidad y de la solidaridad. Por consiguiente, la Alta Corte reconoce la importancia de que la normativa sobre la seguridad social de los colombianos tenga su eje central en estos principios, ya que éstos se constituyen en garantía de estabilidad de la legislación específica por parte del poder derivado o del Congreso de la República. De este modo, las reformas en esta materia no tendrían fundamento en coyunturas sino en los principios que la orientan.

Al lado de estas dos sentencias identificadas se encuentra la sentencia T-230 de 1994, en la que se establece la protección del derecho al trabajo como fundamento del Estado Social de Derecho. Así, esta providencia judicial trabaja el principio de la igualdad y lo articula con la prohibición de un trato discriminatorio en el puesto de trabajo por parte del empleador.

Además de los principios del Estado Social de Derecho identificados en las anteriores sentencias, se observa en la sentencia T-056 de 1994 el principio de eficacia que fundamenta al derecho de petición cuando éste se dirige al reconocimiento y al pago de las prestaciones sociales.

En coherencia con la línea jurisprudencial en comento, en las sentencias T-309 de 1995 y T-477 de 1996, la jurisdicción constitucional considera que

en un Estado Social de Derecho existe la obligación de la asistencia humanitaria y solidaria de todas las personas, especialmente por parte de los órganos públicos, dirigida a proteger a los débiles y a quienes se encuentran en condiciones económicas y extremas de debilidad manifiesta.

Así mismo, la sentencia C-237 de 1997 sostiene que el fundamento de la obligación alimentaria es el principio de la solidaridad “que une a los miembros más cercanos de una familia, y su finalidad es la subsistencia de los beneficiarios”.

También se encuentra la sentencia T-792 de 2005 que señala a la dignidad humana como un principio fundamental del Estado Social de Derecho y lo orientó hacia los “derechos de los reclusos y al régimen normativo aplicable a los establecimientos carcelarios”.

Finalmente, la sentencia C-367 de 2006 reafirma el calificativo de principio cardinal al Estado Social de Derecho: “Por mandato del artículo primero de la Constitución, Colombia es un Estado Social de Derecho. Esta es, según ha resaltado la Corte en múltiples oportunidades, el principio cardinal”.

En síntesis, el ordenamiento jurídico colombiano debe girar en torno a estos principios ya que éstos se constituyen en garantía de estabilidad del contenido constitucional, pues de esta manera se asegura que las reformas político-electorales no respondan a coyunturas sino a los

principios. Como resultado de este proceso se puede sostener que la Constitución Política de 1991, más que política es jurídica, puesto que toda actividad estatal tiene que fundamentarse en los principios y en los valores constitucionales.

En consecuencia, se hace necesario tomar la Constitución en serio con la finalidad de lograr una cultura constitucional mediante la aplicación de los valores y de los principios del Estado Social de Derecho como orientadores de nuestras actividades diarias. Sobre el tema, Marcela Prieto afirma:

Finalmente, vale la pena puntualizar que en este proceso, también será fundamental el desarrollo de un ejercicio de educación en democracia para la ciudadanía, pues ésta es la principal depositaria de la soberanía, es decir, la que tiene la facultad de votar y elegir a sus representantes y gobernantes. Por lo tanto, siendo de suma importancia el rol de la ciudadanía a la hora de ejercer control sobre la gestión de sus gobernantes, ésta debe aprender a exigirles a sus representantes responsabilidad en su acción pública, además de comprender los postulados programáticos que éstos defienden y procuran en el Legislativo (2010, p. 34).

Por su parte, Ayala manifiesta que para cambiar el oscuro panorama de Colombia, se debe formar un ciudadano políticamente comprometido

esto es, no sólo preparado para comprender, desde el análisis de los hechos -noticiosos, económicos o políticos- lo que sucede a otros para conformar grupos de investigación y de presión que develen la corrupción y la violencia, tanto la que existe y se orquesta en el Estado, como en las empresas privadas y, por supuesto, en los propios grupos armados ilegales” (2011, p. 105).

Así mismo,

ese nuevo ciudadano debe tener la capacidad de cuestionar y revisar elementos estructurales y contextuales, como: el modelo económico y político vigente; el actuar de las élites tradicionales que han privatizado el Estado, generando exclusión y reduciendo a su mínima expresión los mecanismos y canales de ascenso social; asuntos como la penetración de redes mafiosas –narcotráfico, contrabando, tráfico de influencias, clientelismo–, enquistadas no sólo en el propio Estado, sino en las prácticas cotidianas de la sociedad civil; y desde luego, elaborar un auto examen alrededor del tipo de ciudadanía que hoy se impone por cuenta de la forma convencional de hacer política internamente y de un proceso de globalización que exacerba el individualismo y expone, como máximo referente de éxito social, conseguir fortuna a cualquier costo (Ayala, 2011, pp. 105-106).

4.2.2. La formulación de reformas políticas únicamente con la estructura del sistema político en general

En el planteamiento de una reforma estructural, no coyuntural¹⁵⁰, es menester tener presente las diversas dinámicas políticas, jurídicas, sociales, culturales y económicas del Estado colombiano. Al respecto, Cepeda Ulloa señala que

las soluciones en Colombia para recuperar la gobernabilidad democrática deben inspirarse en un criterio de integralidad con respecto a cada institución y con relación a la multiplicidad de las crisis. Las recetas selectivas se traducen en curaciones aparentes que terminan por agravar la crisis (2005, pp. 229-230).

Además, es pertinente hacer una reflexión sobre la democracia colombiana¹⁵¹, que no consiste en ejercer únicamente el derecho político al voto el día de las elecciones. Por tanto, se requiere una democracia de ciudadanos en la que ellos ejerzan consciente y responsablemente sus derechos, deberes y libertades¹⁵².

Los problemas de la democracia no se solucionan¹⁵³ exclusivamente con la transformación del sistema electoral¹⁵⁴ y el sistema de partidos políticos cada vez que se presenta una crisis institucional. Se requiere una reforma estructural que sirva para la construcción de un país en el que sea una realidad la participación efectiva de todos los actores de la sociedad.

Sobre una reforma estructural, Augusto Hernández Becerra expresa el siguiente argumento:

Es como el juego del gato y el ratón. Por un lado se quiere atrapar al sistema político pero éste se reacomoda y sortea todo obstáculo o condicionamiento que vulnere sus intereses. La reforma electoral y la reforma del sistema de partidos políticos son mucho más complejas que el simple diseño de un nuevo mecanismo para elegir representantes a la Cámara. No sólo involucran elementos de derecho electoral y de legislación sino que además tienen que ver con una revisión general del comportamiento real del sistema político y del comportamiento general del Estado (2001, pp. 182-183).

¹⁵⁰ "De este modo, las reformas van intentando dar respuesta de coyuntura en coyuntura, cambiando permanentemente las reglas de juego con el objetivo de que se adecuen al momento y resuelvan los escollos del hoy. En caso de no lograrlo, se inicia un nuevo ciclo de reformas. Así, los diversos procesos se van acumulando con el tiempo como capas geológicas de intentos fallidos y pasan a constituir un parámetro más de los problemas que se intentaba resolver. De igual modo, el sistema se vuelve altamente volátil e inestable y se produce una institucionalidad de tipo "ensayo y error" en donde un proceso se ensaya, fracasa y vuelve a cero. Por todo ello, en lugar de una lectura miope, la reforma debe basarse en una mirada estratégica de mediano y largo plazo. La política —como los mercados— demanda una visión de futuro, basada en un conjunto de reglas de juego claras y estables" (Zovatto, 2010, pp. 128-129).

¹⁵¹ Un interesante estudio sobre la democracia participativa en Colombia a partir de 1991, se encuentra en: Uribe, M. (2002). Las promesas incumplidas de la democracia participativa. En Moncayo, V. (Comp.), *El debate a la Constitución: Seminario de evaluación diez años de la Constitución de Colombia (Bogotá, 2001)*. (191-208). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

¹⁵² Sobre la ciudadanía en la democracia, puede verse: Ramírez, G. (2003). *Los límites a la reforma constitucional y las garantías-límites del poder constituyente: los derechos fundamentales como paradigma*. Temas de Derecho Público, (69). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

¹⁵³ Sobre las continuas reformas realizadas por el legislador, Jovenel señala: "El problema moderno está planteado aquí: desde el momento en que no hay ya un derecho intangible en sus partes esenciales, sostenido por creencias comunes a toda la sociedad; desde el momento en que el derecho, hasta en sus aspectos morales más fundamentales, es susceptible de ser modificado indefinidamente a gusto del legislador, no queda otra salida que su proliferación monstruosa e incoherente, a gusto de los intereses que se agitan y de las opiniones que fluctúan, o su construcción sistemática por un amo que sabe lo que quiere y que hará plegarse duramente a la sociedad a la conducta que él crea debe imponer" (1974, p. 382).

¹⁵⁴ Así, "la finalidad del sistema electoral en una sociedad democrática es que el trámite de las elecciones corresponda al deseo libre e informado de los votantes, y los elegidos adquieran compromisos políticos con sus electores y sean obligados a rendir cuentas por su gestión. Es decir, que el sistema electoral sea representativo y que en virtud de esa representatividad el sistema en su conjunto adquiera legitimidad y gobernabilidad" (Hernández Becerra, 2001, p. 181).

Igualmente, Zovatto menciona lo siguiente:

La experiencia comparada aconseja evitar cambios en las reglas políticas para responder a hechos variables y coyunturales, exclusivamente a problemas del momento; si bien debe reconocerse que esos problemas existen, también deben aquilatarse en su verdadera dimensión. En ocasiones, sin embargo, no existe otro remedio que ajustarse a los acontecimientos de la coyuntura. En estos casos, las reglas y procedimientos deben adaptarse a realidades circunstanciales, aunque ello, en general, ocurre sólo en condiciones extremas (2010, p. 128).

4.2.3. Reformar en materia política como política de Estado

En efecto, se debe concebir el proceso de reforma política como una política de Estado, en la que se establezcan canales óptimos de diálogo que faciliten el consenso por parte de los actores de la sociedad civil en torno a los aspectos fundamentales tales como los principios (entre éstos el principio de buen gobierno), un sistema electoral y de partidos rígido, agendas gubernamentales concretas y contextos de cultura ciudadana.

Una reforma política, planteada como política de Estado, blinda a los sistemas de partidos políticos y al sistema electoral de la influencia de los intereses de los grupos de presión de variadas índoles, tanto legales como ilegales, que quieren adaptar las reglas electorales y políticas para su conveniencia. Es por esta razón que una reforma orientada desde el Estado llevará a la participación efectiva de los diferentes actores sociales y políticos del país para el consenso y la implementación de modificaciones constitucionales estables y duraderas en el tiempo.

De ahí la importancia de que el proceso de reforma que se lleve a cabo cuente no sólo con un alto grado de legitimidad política, sino también de apoyo ciudadano. En efecto, la experiencia comparada aconseja concebir el proceso de reforma política como una política de Estado, es decir, basado en el diálogo y el consenso en el cual participe un amplio espectro del arco político partidario y que vaya acompañado de un proceso altamente participativo e inclusivo de los diferentes sectores sociales, de modo tal que la reforma que se adopte adquiera, además de un alto nivel de legitimidad, sostenibilidad en el tiempo (Zovatto, 2010, p. 123).

4.3. Propuesta de Reforma Política Integral para Colombia

Después de la identificación de los tres pilares que deben fundamentar el proceso de reforma, se mencionarán cuatro puntos que estructuran la propuesta:

4.3.1. Régimen de partidos y movimientos políticos

En primer lugar, se propone redirigir las funciones de las colectividades políticas hacia la dirección de las campañas electorales desde el aspecto colectivo y no individual de las mismas, es decir, que las campañas políticas no se realicen con base en el esfuerzo individual de cada candidato (puesto que esto facilita la entrada de dineros de grupos al margen de la ley con la finalidad de financiar los altos costos de un certamen electoral), sino con el esfuerzo colectivo del respectivo partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos, que permita a las mesas directivas de estas colectividades trazar las diferentes campañas electorales desde las propias plataformas ideológicas y realzar el papel crucial de los partidos en el fortalecimiento y en la consolidación de una democracia. En consecuencia,

el punto central está, pues, en la personalización de la política, es decir, en la enorme autonomía de que gozan los políticos con respecto a sus partidos. El origen de esta manifestación, arraigada en la cultura política de nuestro país, puede rastrearse al menos hasta mediados de este siglo (Rodríguez Raga, 1999, p. 213).

En segundo lugar, se propone que la financiación de las campañas electorales sea administrada por las mesas directivas de los partidos y movimientos para garantizar el manejo transparente del dinero. Esta propuesta sería viable en el sentido que fortalece al Estado en sus funciones de controlar y vigilar de manera fácil las cuentas y los recursos económicos con los que se financian los diferentes rubros de una colectividad política. Así, entonces, el Estado podría verificar que la normativa electoral sobre el financiamiento de las campañas políticas se aplique correctamente, sin dar espacio a las dinámicas corruptas que pueden afectar el manejo de los recursos. Así mismo, la propuesta habilita al Estado para aplicar las sanciones correspondientes a cada partido o movimiento político de forma directa. Para ello, es necesario que las colectividades políticas implementen mecanismos de gestión pública y transparente para la realización de auditorías efectivas de los recursos de financiamiento. Ahora bien, se propone que los recursos económicos de las organizaciones partidistas sean exclusivamente de origen público para lograr la igualdad en la ejecución de las campañas políticas y evitar los ingresos de dineros ilícitos en las mismas.

Es importante, entonces, que el Estado, mediante el respectivo trámite, incremente el rubro para financiar a los partidos o movimientos políticos. Por consiguiente, se elimina el régimen mixto de financiamiento de las campañas políticas en el que se admiten recursos privados, que al final de cuentas pueden provenir de grupos de interés, tanto legales como ilegales, que desnaturalizan la función de las colectividades de trabajar por el interés general de Colombia.

Al respecto, Felipe Botero señala:

Adicionalmente, el financiamiento de las campañas es otro asunto sensible que tiene implicaciones en la transparencia de las elecciones. Actualmente Colombia tiene un sistema mixto de financiamiento de las campañas con fondos públicos y privados. Las regulaciones laxas y el escaso control del financiamiento privado crea oportunidades para que los actores

ilegales puedan intervenir en las elecciones por medio del financiamiento de las campañas. También les permite a los candidatos ocultar las contribuciones -legales e ilegales- que violan las limitaciones de gastos. Los funcionarios electorales estiman que solamente el 30% de los recursos de cada campaña son reportados en la actualidad (*Transparency International*, 2007). Es un asunto muy serio que socava la democracia y se convierte en una falta de claridad en el financiamiento de las campañas que permite la interferencia inapropiada de intereses económicos poderosos, legales o no, en un intento por asegurar los beneficios de los funcionarios elegidos (2010, p. 52).

En tercer lugar, se propone el fortalecimiento de la democracia interna de los partidos y movimientos políticos a través del fomento de la participación activa de sus afiliados, candidatos, directivas en las actividades propias de la organización. Por tanto, se quieren colectividades políticas que respondan a la toma de decisiones y a la selección de candidatos desde el debate, la inclusión de todos los simpatizantes partidistas y a la garantía de la igualdad en la participación efectiva dentro de la colectividad. Sobre el asunto, Zovatto menciona los elementos indispensables para la obtención de altos niveles de democracia interna:

Mecanismos de selección de candidatos a cargos de representación (internos o externos) que sean incluyentes respecto del número de actores; participación de los afiliados en los órganos de gobierno, sin discriminación en la representación de los diversos grupos que integran la organización; influencia activa en la discusión y formación de las posiciones programáticas del partido y en las decisiones comunes que éste tome; respeto a los derechos mínimos de los miembros, que garanticen la igualdad entre los afiliados y se protejan los derechos fundamentales en el ejercicio de su libertad de opinión; respeto al principio de mayoría, que haga que las decisiones sean tomadas en función de la mayor parte de las voluntades individuales; articulación adecuada de las responsabilidades entre las asambleas y comités de representantes locales y regionales; y control efectivo de los dirigentes por parte de los militantes (2010, p. 115).

En cuarto lugar, se propone sancionar a los partidos o movimientos políticos que avalen a candidatos que resulten condenados por los delitos de concierto para delinquir y narcotráfico. De esta forma, se plantean las siguientes sanciones: la “silla vacía”, que consiste en la pérdida de la curul y, por ende, en la prohibición de remplazarla por parte del partido (la curul no sería ocupada); la devolución de los recursos estatales entregados al partido para la financiación de la campaña electoral; y la cancelación de la personería jurídica cuando se observen más de la tercera parte de los miembros en el Congreso de una respectiva colectividad sentenciados por los delitos mencionados anteriormente. Estas sanciones ayudarían a que las mesas directivas de los partidos o movimientos políticos seleccionen correctamente a sus candidatos para fortalecer el papel clave de estas instituciones en la democracia participativa del país.

En quinto lugar, se plantea la expedición de un estatuto de oposición en la que las reglas sean claras en el sentido de que se respeten las disposiciones consignadas durante la realización de las contiendas electorales. En consecuencia, se proponen garantías para el ejercicio de la política en igualdad de condiciones con respecto al acceso paritario a los medios de comunicación y a la información oficial.

En sexto lugar, se propone que las bancadas en el Congreso sean las únicas autorizadas para exponer proyectos de ley y no cada congresista individualmente, pues es claro que se congestiona la función legislativa con el excesivo número de proyectos que se presentan a nombre propio y que, en la mayoría de las veces, no trabajan materias de interés nacional. Así, proyectos de ley presentados por las bancadas garantiza el respaldo institucional y, por ende, la calidad de los mismos. Es menester para esta propuesta la existencia de partidos con un proyecto político definido y que tengan una organización que respalde el respectivo proyecto de ley.

4.3.2. Régimen electoral

En primer lugar, se propone aumentar el umbral electoral de manera gradual para acceder al Congreso. Así pues, para las siguientes elecciones se incrementaría el umbral al 4%, y para las posteriores jornadas electorales al 5%. Vale la pena aclarar que hasta el 5% es viable esta propuesta y hasta este tope llegaría el incremento de la barrera electoral. Con lo anterior, se reduce el número de partidos y movimientos políticos en el Congreso de la República y se obtiene la cohesión ideológica de las colectividades con miras a la disciplina partidista y la credibilidad.

Más allá de la pretensión de construir un sistema de pocos partidos, en el fondo lo que se plantea es la consolidación de organizaciones partidistas serias que trabajen a partir de la materialización de plataformas ideológicas aceptadas por los electores con el transcurso del tiempo. Se pretende la formación de partidos y movimientos con sólidas bases, sin importar el número en el escenario político-electoral.

En segundo lugar, es importante eliminar las candidaturas independientes en las que se encauzan intereses de ciudadanos que observan a los partidos y movimientos políticos como instituciones que no trabajan por el logro de los objetivos trazados por el pueblo. Este hecho ha originado la aparición de numerosos movimientos políticos que solamente alcanzan personería jurídica por muy pocos años y se fragmenta el sistema de partidos políticos.

No obstante,

cabe señalar, empero, que este tema es objeto de un amplio debate. Ello es así porque la hegemonía de los partidos políticos está siendo socavada por la presencia cada vez mayor de este tipo de organizaciones, muchas veces carentes de la estructura necesaria para articular y poner en práctica un buen programa de gobierno; sin embargo, están alcanzando importantes niveles de incursión en la dinámica política latinoamericana (Zovatto, 2010, p. 121).

Esta propuesta se enmarca en el objetivo de constituir a las organizaciones partidistas como los ejes articuladores de la democracia participativa.

Sobre la importancia de los partidos políticos en la sociedad, Ayala afirma lo siguiente:

En términos generales es posible afirmar que el partido político, como mediador natural en el proceso político, es el instrumento que recoge en forma estructurada y sistemática la opinión de los ciudadanos, organizados como sociedad civil, y la traslada al Estado, bajo la forma de propuestas de política pública, a través de los procesos electorales, posibilitando que los diversos grupos sociales, y a través de ellos los ciudadanos comunes, puedan participar racional y razonablemente en la formación de la opinión política que, luego, habrá de convertirse en la voluntad política del legislador. De esta forma, se convierten en el puente que integran las manifestaciones particulares y concretas de la sociedad civil, articuladas a través de los mecanismos de participación, con las decisiones vinculantes y obligatorias mediante las cuales se expresa la voluntad política del Estado, decisiones que se materializan en forma concreta a través de las dimensiones legal, funcional y simbólica en términos de orden, bienestar e identidad (2006, pp. 58-59)¹⁵⁵.

En tercer lugar, se propone la codificación¹⁵⁶ de toda la normativa político-electoral vigente: sistematizada y coherente. En este sentido, es indudable que las elecciones electorales en Colombia se siguen realizando con base en el Decreto 2241 de 1986 o Código Electoral, normativa que se encuentra descontextualizada de las necesidades actuales que presenta el sistema de partidos políticos y el sistema electoral, pues este código debe ser interpretado con la Constitución Política de 1991 y las numerosas leyes, decretos, resoluciones que, en últimas, hace imposible una armoniosa y correcta aplicación de sus disposiciones. En otras palabras, la normativa electoral contenida en el decreto en mención es obsoleta para la regulación de las nuevas dinámicas político-electorales de la democracia participativa implementada en 1991.

En cuarto lugar, como se ha mencionado, la Ley Estatutaria 1475 de 2011 establece la obligación de implementar el voto electrónico para las elecciones de 2014; sin embargo, se propone antes de la entrada en vigencia de esta normativa, la realización de simulacros electorales en cabeza de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en los cuales se utilice el voto electrónico con la finalidad de evaluar los efectos en su aplicación para dar cuenta de las ventajas o desventajas que pueden reflejarse en la participación de los ciudadanos y en la construcción de legitimidad y confianza en las instituciones encargadas de tabular los resultados electorales.

¹⁵⁵ Al respecto, puede profundizarse: "La importancia de los partidos políticos y demás grupos y organizaciones con vocación política, como mediadores naturales en el proceso político, estriba en el reconocimiento de que en el espacio de lo público se encuentran y entrecruzan dos procesos que discurren en sentidos contrarios: de un lado, la generación comunicativa del poder legítimo en cabeza de los grupos de interés a los que primariamente se articula el ciudadano y, de otro, buscarse y crearse legitimidad en el sistema político a través del poder administrativamente ejercido por quienes, luego de cumplidos los procesos electorales, resultan ser sus representantes. (...) La importancia de los partidos políticos como mediadores naturales del proceso político radica en que se especializan en ejercer influencia directa sobre el proceso de formación de la opinión y voluntad políticas, primordialmente mediante el planteamiento, difusión y amplio debate de argumentos: cuando éstos se refieren a asuntos que de una u otra forma interesan a todos, representan el núcleo organizativo de un público de ciudadanos que discute con múltiples voces y toma decisiones por mayoría. En los Estados democráticos la acción ciudadana y la opinión de la mayoría constituyen el rol del soberano" (Ayala, 2006, pp. 60-61).

¹⁵⁶ Sobre la (re)codificación, el profesor Botero expone una propuesta que consiste en la creación de tres comisiones: La redactora, la de revisión y la de actualización. Al respecto, puede verse en: Botero Bernal, A. (2009). La antigua ilustración lo que está de más y lo que no fue (Propuesta neoilustradas para el sistema jurídico). En Suñe, E. (Coord.), *Filosofía política y jurídica de la nueva ilustración*. (3-33). México: Porrúa.

Reniu menciona que

los intentos por implementar los sistemas de voto electrónico como única solución generarían crisis de legitimación, puesto que la fractura digital estará presente como una variable estructural. Más aún, hemos hallado que los ciudadanos quieren seguir utilizando el voto tradicional pero, aunque parezca paradójico, también apoyan el voto electrónico (2011, p. 47).

En quinto lugar, se plantea eliminar el origen partidista de los miembros del Consejo Nacional Electoral para tener, por fin, la transparencia y la reducción de la influencia de los partidos y movimientos políticos en esta labor de control y vigilancia. Para ello, se propone la conformación del Consejo Nacional Electoral a partir de ternas enviadas al Congreso de la República por parte de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. Por consiguiente, se obtiene independencia para este órgano electoral.

En sexto lugar, pese a los altos índices de abstención electoral, se propone que el voto siga siendo opcional pues, de lo contrario, se afectaría la democracia porque es de su esencia que los ciudadanos tengan la posibilidad de participar o abstenerse en su derecho político al voto.

Al respecto, José Ignacio Vives sostiene que

dentro de la democracia hay dos teorías para explicar la naturaleza del voto: Una, que le considera como un derecho de todos los ciudadanos, descarta el voto obligatorio y proclama el denominado voto facultativo; la otra, que considera el voto como función, que no puede dejarse de cumplir por parte del ciudadano sin faltar a sus deberes como súbdito del Estado, es partidaria del llamado voto obligatorio (1984, p.11).

Colombia se adhiere a la primera teoría, en el sentido de que “la ideología democrática no es, pues, favorable al voto obligatorio; en otros términos el voto-obligación es antidemocrático” (Duverger, 1956, p. 211).

En séptimo lugar, se propone mantener el voto preferente para favorecer el fortalecimiento de la democracia participativa y construir una relación cercana entre el candidato y el elector. No obstante, es necesario que los partidos y movimientos políticos generen disciplina y adhesión de sus candidatos a las directrices partidistas.

4.3.3. Pesos y contrapesos

El Acto Legislativo 02 de 2004, conocido por regular la reelección presidencial, afectó el equilibrio de poderes en el país (los pesos y contrapesos). En ese sentido, Botero señala:

Pero lo peor es que las otras ramas, al verse descompensadas, no pueden ejercer un control al presidente, ya sea por miedo a su mayor poder, ya sea porque quedan imposibilitadas estructural o funcionalmente para actuar ante el mismo. Piénsese en algo ya muy conocido: en el diseño original, el presidente tenía 4 años de mandato y muchas instituciones con funciones de contrapeso tenían 8 años, lo que permitía que el presidente no pudiera desplegar su fortaleza política para incidir en la elección de los que lo controlarían. Sin embargo, al poder ser de 8 años el mandato del presidente (¡y ni hablar de lo que hubiera sucedido en Colombia si el mandato hubiese sido de 12 años, como se propuso!) la estructura misma del control se desvanece en instituciones como la Corte Constitucional, por mencionar el caso más preocupante (Rubiano, 2009a; Uprimny y García, 2004) (2011, p. 174).

En el mismo orden de ideas, el profesor Botero menciona:

Entonces, el presidente, si es encarnado por un líder carismático, desmorona la institucionalidad. Termina siendo un presidente sin Ejecutivo y, peor aún, sin Estado. Y el asunto toma ribetes más dramáticos cuando partimos, como muchos hacen, de reconocer que la institucionalidad colombiana ya era débil. Estamos, así, más cerca de lo que podría pensarse del totalitarismo, respaldado por la intención de voto de la mayoría. ¡Qué paradoja!: el voto fue el principal fruto de la lucha contra las monarquías absolutistas, y ha terminado siendo el mejor medio para afinar a los nuevos líderes populistas (Botero, 2011, p. 175).

Por lo anterior, se propone eliminar del sistema electoral colombiano la figura de la reelección presidencial¹⁵⁷. Así mismo, se plantea mantener esta prohibición constitucional para la reelección de gobernadores y alcaldes.

4.3.4. Solución al conflicto armado

Por causa de un afán de delimitación del objeto de estudio, el análisis de este acápite sobre la solución al conflicto armado no puede elaborarse cabalmente en la presente investigación, pues esta temática requiere de un trabajo investigativo riguroso que significaría la elaboración de un nuevo proyecto académico. No obstante, se menciona este punto en la propuesta para advertir la necesidad de una solución definitiva a la violencia que ha sufrido el país por más de 60 años y para la consolidación de un sistema de partidos políticos pluralista y ajeno a los intereses perversos de los actores armados ilegales.

Finalmente,

siguiendo en este mismo orden de ideas, cuando tenemos partidos políticos institucionalizados, que van más allá de lo puramente electoral, y sirven de infraestructura para el desarrollo de políticas públicas integrales, adecuadas y encaminadas a proyectos de largo plazo basadas en ideologías claras donde haya posiciones comunes frente a los temas económicos, sociales, de responsabilidad estatal, de manejo de la seguridad nacional, de justicia, entre

¹⁵⁷ Otro argumento en favor de prohibir la reelección es que renueva constantemente la clase política y da mayores probabilidades a equilibrios regionales.

otros, podremos por fin decir que logramos consolidar un sistema democrático verdaderamente integral y en busca del bienestar de la mayoría de la población (Prieto, 2010, pp. 33-34).

4.3.5. Propuesta normativa en materia política

A continuación se presenta un cuadro con tres columnas. En la primera, se ubican los dos grandes bloques de la reforma política que se propone: régimen de partidos políticos y régimen electoral. En la segunda, los artículos constitucionales actualmente vigentes que se considera deben ser modificados. En la tercera, los textos sugeridos para una reforma política íntegra, de acuerdo con lo dicho en esta obra.

RÉGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS	Artículos a modificar o derogar de la Constitución Política de 1991	Artículos que se proponen para un Reforma Política Integral:
SANCIONES	<p>Acto Legislativo 01 de 2009 Inciso 9. Artículo 1o. <i>El artículo 107 de la Constitución Política quedará así:</i> Las sanciones podrán consistir en multas, devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos, hasta la cancelación de la personería jurídica. Cuando se trate de estas condenas a quienes fueron electos para cargos uninominales, el partido o movimiento que avaló al condenado, no podrá presentar candidatos para las siguientes elecciones en esa Circunscripción. Si faltan menos de 18 meses para las siguientes elecciones, no podrán presentar terna, caso en el cual el nominador podrá libremente designar el reemplazo.</p>	<p>Se propone modificar el inciso noveno del artículo 107 de la Constitución Política de 1991 con el siguiente texto: “Las sanciones podrán consistir en multas, devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos, la cancelación de la personería jurídica y la pérdida de la curul y, por ende, en la prohibición de reemplazarla por parte de la colectividad política. Cuando se trate de estas condenas a quienes fueron electos para cargos uninominales, el partido o movimiento que avaló al condenado, no podrá presentar candidatos para las siguientes elecciones en esa Circunscripción. Si faltan menos de 18 meses para las siguientes elecciones, no podrán presentar terna, caso en el cual el nominador podrá libremente designar el reemplazo. La sanción consistente en la pérdida de la curul traerá consigo la prohibición de reemplazarla por parte de la colectividad política. De esta forma, la curul no sería ocupada, esto con la finalidad de sentar precedente y respeto en el acceso al poder legislativo”.</p>

continúa en la siguiente página

RÉGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS	Artículos a modificar o derogar de la Constitución Política de 1991	Artículos que se proponen para un Reforma Política Integral:
DEMOCRACIA INTERNA	<p>Acto Legislativo 01 de 2003.</p> <p>Artículo 1o. El artículo 107 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 107. Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.</p> <p>En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.</p> <p>Los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente. Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos podrán celebrar consultas populares o internas que coincidan o no con las elecciones a corporaciones públicas, de acuerdo con lo previsto en sus estatutos. En el caso de las consultas populares se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral.</p> <p>También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y participar en eventos políticos.</p>	<p>Se propone crear un inciso final al artículo 107 de la Constitución Política de 1991:</p> <p>“Se creará, a cargo del Estado, un registro por partido, movimiento político y Grupo Significativo de personas que contenga los datos de identificación de los ciudadanos o candidatos que por expreso consentimiento se hayan inscrito como militantes de la respectiva colectividad. Este portal digital promoverá el fortalecimiento de la democracia interna de los partidos, movimientos políticos y Grupo Significativo de Ciudadanos a través del fomento a la participación activa de sus afiliados, candidatos, directivas en las actividades propias de la organización.</p> <p>La inscripción de los ciudadanos en el portal les otorgará el derecho de tener voz y voto en los congresos anuales de cada colectividad en donde podrán elegir o ser elegidos en los diferentes cargos de una institución partidista. Se promoverá con la creación del registro la democratización interna de los partidos, movimientos y Grupos Significativos de Ciudadanos”.</p>

continúa en la siguiente página

RÉGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS	Artículos a modificar o derogar de la Constitución Política de 1991	Artículos que se proponen para un Reforma Política Integral:
ACTUACIÓN EN BANCADAS	<p>Ley 974 de 2005. Artículo 20. <i>Actuación en bancadas</i>. Los miembros de cada bancada actuarán en grupo y coordinadamente y emplearán mecanismos democráticos para tomar sus decisiones al interior de las corporaciones públicas en todos los temas que los Estatutos del respectivo Partido o Movimiento Político no establezcan como de conciencia.</p>	<p>Se propone crear un inciso segundo para el artículo 158 de la Constitución Política de 1991: “Exclusivamente le corresponderá a las bancadas en el Congreso de la República la exposición y el trámite interno de los proyectos de ley con la finalidad de descongestionar la función legislativa con el excesivo número de proyectos que se presentan a nombre propio de cada uno de los parlamentarios. Se garantizará el respaldo institucional y la calidad de los proyectos de ley presentados mediante las bancadas. Esta disposición no hace referencia alguna a eliminar la iniciativa para presentar proyectos de ley contenida en el artículo 154 constitucional, pues se alude es a las actuaciones internas del Congreso de la República en aras a la eficacia del trabajo legislativo”.</p>
CONSEJO NACIONAL ELECTORAL	<p>Acto Legislativo 01 de 2003. Artículo 14. El artículo 264 de la Constitución Política quedará así: Artículo 264. El Consejo Nacional Electoral se compondrá de nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un período institucional de cuatro (4) años, mediante el Sistema de Cifra Repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos. Sus miembros serán servidores públicos de dedicación exclusiva, tendrán las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y podrán ser reelegidos por una sola vez. Parágrafo. La jurisdicción contencioso administrativa decidirá la acción de nulidad electoral en el término máximo de un (1) año. En los casos de única instancia, según la ley, el término para decidir no podrá exceder de seis (6) meses.</p>	<p>Se propone modificar el inciso primero del artículo 264 de la Constitución Política de 1991: “El Consejo Nacional Electoral se compondrá de nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un período institucional de cuatro (4) años, a partir de ternas enviadas por parte de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en aras a la transparencia y a la reducción de la influencia de los partidos y movimientos políticos en esta labor de control y vigilancia. Sus miembros serán servidores públicos de dedicación exclusiva, tendrán las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y podrán ser reelegidos por una sola vez”.</p>

continúa en la siguiente página

RÉGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS	Artículos a modificar o derogar de la Constitución Política de 1991	Artículos que se proponen para un Reforma Política Integral:
UMBRAL ELECTORAL	<p>Acto Legislativo 01 de 2003. Artículo 12. El artículo 263 de la Constitución Política quedará así: Artículo 263. 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 entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al dos por ciento (2%) de los sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cuociente electoral en el caso de las demás corporaciones, conforme lo establezca la Constitución y la Ley.</p>	<p>Se propone modificar el inciso segundo del artículo 263 de la Constitución Política de 1991 con el siguiente texto: “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 entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al cuatro por ciento (4%) de los sufragados para Senado de la República para las elecciones de marzo de 2014 y, para las posteriores jornadas electorales al 5%. El 5 % sería el tope para el incremento del umbral electoral; o al cincuenta por ciento (50%) del cuociente electoral en el caso de las demás corporaciones, conforme lo establezca la Constitución y la Ley”.</p> <p>Se propone crear un inciso final al artículo 150 de la Constitución Política de Colombia: “El Congreso de la República de Colombia en aras a la sistematización y a la coherencia deberá expedir un código electoral antes de las elecciones parlamentarias de 2014. En la elaboración del código se tendrá presente una redacción armónica con la Constitución Política de 1991 y las numerosas leyes, decretos, resoluciones que se han expedido sobre el sistema de partidos políticos y el sistema electoral”.</p>
CODIFICACIÓN		

CAPÍTULO 5

**Acerca de la investigación: Pluralismo
político en la constitución de 1991**

El presente libro es resultado de la tesis presentada por el autor ante el Comité de Maestría en Derecho de la Universidad de Medellín titulada “El pluralismo político en la Constitución de 1991: Reformas al sistema de partidos políticos introducidas mediante los Actos Legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009”, mediante la cual obtuvo el título de Magíster en Derecho en diciembre de 2012. Esta tesis fue aprobada y además fue calificada de meritoria y fue recomendada para su publicación por parte del Dr. Andrés Botero Bernal, quien fue el Director de la Tesis; el jurado de la tesis, el Dr. Juan Carlos Amaya Castrillón, la calificó con 95/100 puntos y recomendó ampliamente su publicación.

Se resalta que el texto fue elaborado con posterioridad al 2010, se inició la estructuración del libro en julio de 2011 y se terminó su escritura en diciembre de 2012.

El libro consiste en un estudio riguroso que se elaboró a partir de un juicioso trabajo investigativo sobre el sistema de partidos políticos en Colombia con la expedición de la Constitución Política de 1991. En tal sentido, el texto responde a la siguiente pregunta: ¿Se puede afirmar que se está desmontando gradualmente el diseño inicial que se contempló en la elaboración de la Constitución Política de 1991 con respecto al sistema de partidos políticos?

De esta manera, en el texto se propone el estudio del sistema de partidos desde tres momentos o periodos de tiempo: el primero, inicia desde 1991 hasta antes de la expedición del Acto Legislativo 01 de 2003; el segundo, inicia desde la expedición de dicho Acto Legislativo hasta antes de la expedición del Acto Legislativo 01 de 2009; y el tercero, inicia con posterioridad al anterior Acto Legislativo hasta la fecha.

Ahora bien, el texto no solamente se centra en describir la estructura del sistema de partidos políticos en los tres primeros capítulos, pues se pasa a un estudio propositivo en el que se presentan los aspectos más relevantes, según este estudio, para una Reforma Política Integral para Colombia. La tarea propositiva se fundamenta en el afán académico de aportar soluciones encaminadas hacia la recuperación del protagonismo de los partidos y movimientos políticos en el fortalecimiento y la consolidación de la democracia. Por esta razón, Colombia requiere de organizaciones partidistas estables, coherentes e incluyentes que permitan el buen funcionamiento del sistema político en general.

Se establece que la Constitución Política de 1991 se ha reformado en 35 ocasiones en los últimos años. Entre estas reformas constitucionales se encuentra la introducida por el Acto Legislativo 01 de 2003 referida al sistema de partidos políticos en Colombia. De este modo, se observa que las modificaciones estructurales que incorporó el Acto Legislativo 01 de 2003 a la Constitución han cambiado la concepción original que se plasmó en la Asamblea Nacional Constituyente en 1991 sobre los aspectos jurídico-políticos de los partidos políticos.

En consecuencia, el texto es novedoso y funda una línea de trabajo en investigación jurídico-política propicia para la elaboración de posteriores obras jurídicas sobre temas concernientes a esta temática.

A continuación se muestran los objetivos, la hipótesis, el marco teórico, el método, la metodología y la bibliografía inicial:

La investigación inicia con el planteamiento de la siguiente pregunta: ¿Cómo se estructuró inicialmente el sistema de partidos políticos en la Constitución Política de 1991 y cómo se reformó en los últimos años?

A partir de esta pregunta se elaboraron cuatro objetivos específicos:

- Establecer la estructura y las repercusiones del sistema de partidos políticos que se incorporó en la Constitución Política expedida en 1991.
- Establecer en detalle la estructura y las repercusiones del sistema de partidos políticos a partir del Acto Legislativo 01 de 2003 o de la Reforma Política.
- Establecer las modificaciones introducidas al sistema de partidos políticos que se estructuró en el 2003 a partir del Acto Legislativo 01 de 2009.
- Formular una reforma política integral.

En cuanto hace referencia a la hipótesis, mediante esta investigación se demostró que el concepto de sistema de partidos políticos que se estructuró inicialmente en la Constitución Política de 1991 no es el mismo en la actualidad, ya que ha sido objeto de sendas reformas jurídicas que se han producido en los últimos años. Para el logro de este fin se estudiaron y se analizaron los Actos Legislativos 01 de 2003 (a esta reforma constitucional se le conoce como la Reforma Política de 2003) y 01 de 2009.

De esta manera, al finalizar satisfactoriamente la investigación, se encontraron los siguientes resultados:

- El sistema de partidos políticos que se incorporó en la Constitución Política de 1991 se diseñó con la finalidad de facilitar la participación de fuerzas políticas diferentes a las tradicionales (Partido Liberal y Conservador). En tal sentido, se pretendió caracterizar que con la entrada en vigencia de la Carta de 1991 se promovió la apertura ideológica y política a movimientos religiosos, culturales y sociales, que llevó a la configuración de un sistema multipartidista en contraste con el modelo bipartidista que se había acentuado con la creación del Frente Nacional en 1958.
- Se verificó que, como consecuencia de la incorporación de los Actos Legislativos 01 de 2003 o “Reforma Política” y 01 de 2009, se produjo una reducción significativa de los partidos políticos en la escena electoral, puesto que estas reformas constitucionales buscaron evitar la fragmentación de las fuerzas políticas en decenas de partidos y movimientos políticos que sólo se creaban con la intención de adquirir ciertos beneficios que otorgaba el Estado a estas organizaciones.

Se encontró en esta investigación que con el Acto Legislativo 01 de 2003 se estableció un sistema de partidos políticos orientado a retomar de manera gradual el bipartidismo tradicional que ha caracterizado la historia institucional partidista de Colombia. En consecuencia, se mostró que se ha venido reduciendo la participación y la presencia de nuevas fuerzas políticas en los cargos de elección popular (en particular el Congreso de la República) a partir de la aplicación de estas reformas en las elecciones al Congreso de la República de los años 2006 y 2010, respectivamente.

- A partir de la definición de la estructura normativo-constitucional del sistema de partidos políticos, tanto en la Constitución Política de 1991 como en sus reformas de 2003 y 2009, se concluyó que en la actualidad el sistema de partidos en Colombia se ha configurado en torno a la figura carismática del Presidente de la República de turno y se cierran las posibilidades de una efectiva y real participación de los grupos políticos, sociales, culturales, etc., en el escenario electoral, como se pensó inicialmente con la expedición de la Constitución de 1991.

En el desarrollo de la presente investigación se encontró que el actual sistema de partidos políticos en Colombia, después de las importantes reformas que se le han incorporado, presenta una crisis institucional y, por ende, afecta directamente la vigencia del principio democrático en el contexto de un Estado Social y Constitucional de Derecho.

Ahora bien, para la construcción del marco teórico se encontró que la Constitución Política de 1991 se ha reformado en 38 ocasiones en los últimos años. Entre estas reformas constitucionales se encuentran las introducidas por los Actos Legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009 referidos al sistema de partidos políticos en Colombia. En tal sentido, se observa que las modificaciones estructurales que incorporó el Acto Legislativo 01 de 2003 a la Carta de 1991 y que las modificaciones complementarias que trajo el Acto Legislativo 01 de 2009, han cambiado la concepción original que se plasmó en la Asamblea Nacional Constituyente en 1991 sobre los aspectos jurídico-políticos de los partidos políticos. Así pues, en esta materia relacionada con el principio democrático y con la representación política, se puede afirmar que se está desmontando gradualmente el diseño inicial que se contempló en la elaboración de la Constitución Política de 1991.

De esta manera, la estructura de la presente investigación inició con el estudio del sistema de partidos políticos dentro del ordenamiento jurídico en los primeros años de vigencia de la Constitución de 1991; continuó con el análisis de las reformas introducidas sobre el sistema de partidos mediante el Acto Legislativo 01 de 2003; posteriormente, se realizó un estudio de las modificaciones que el Acto Legislativo 01 de 2009 incorporó a la Constitución Política de 1991. Así, se buscó explicar los aspectos fundamentales configuradores del sistema de partidos políticos desde su concepción inicial en 1991 con las reformas de las que ha sido objeto en 19 años de vigencia de la actual Constitución Política y, finalmente, establecer las consecuencias de dichas reformas en el sistema de partidos políticos hasta las últimas elecciones de 2010.

Se quiso establecer el pasado, el presente y el futuro del sistema de partidos políticos en Colombia desde la perspectiva de un Estado Democrático y Social de Derecho.

La investigación inició con la reconstrucción del contexto jurídico-político que precedió a la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. En consecuencia, en este estudio de los aspectos políticos y jurídicos, anteriores a la Constitución Política de 1991, se hizo un breve resumen del sistema de partidos que se había configurado en el año de 1958 con la vigencia del periodo institucional denominado Frente Nacional.

Para efectos del presente trabajo solamente se estudió el sistema de partidos políticos que estructuró las fuerzas políticas y electorales desde 1958 hasta antes de 1991. Fue pertinente presentar el contexto histórico desde la época que se señala, ya que “bajo la Constitución de 1991 se pretendía institucionalizar los partidos políticos y propiciar un sistema pluripartidista, a fin de modificar la rígida estructura bipartidista” (Giraldo, 2003, p. 19). Este modelo bipartidista¹⁵⁸ se configuró desde antes de 1958 en el sistema de partidos colombiano, pero se agudizó con la creación del Frente Nacional, que consiste en un acuerdo político que prohibió la participación de terceras opciones políticas en el ámbito partidista. Por consiguiente, este hecho histórico que limitó la participación política a grupos ajenos a los partidos Liberal y Conservador, se constituyó en uno de los motivos para la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente, escenario político que tuvo entre su agenda de trabajo “la invocación a institucionalizar mecanismos que profundizaran la democracia y le dieran contenido diferente” (Uribe, 1992, p. 131).

En coherencia con lo anteriormente mencionado, se resalta que la discusión en la Asamblea Nacional Constituyente, contó con la participación de diversas fuerzas políticas entre las que se encontraban los partidos tradicionales (Partido Liberal Colombiano y el Partido Conservador), movimientos indígenas y de negritudes, representantes del M-19, etc.,. Esta inclusión política favoreció la implementación del pluralismo político en la Constitución Política de 1991 desde su propio debate y elaboración.

Sobre la apertura política que se incentivó con la Asamblea Nacional Constituyente y que se consolidó durante la década del 90, Lucien Sfez manifiesta:

Hoy la lucha política se da a través de demandas más concretas que tienen que ver con elementos culturales y civilizatorios (las reivindicaciones femeninas, de la tercera edad, etc.); militancia civil, para la defensa de los grandes temas (ecología, derechos humanos, entre otros), reivindicaciones sectoriales (estudiantes, deudores) o peticiones de servicios (vivienda, transporte) (2000, p. 156).

En el mismo sentido, Augusto Hernández Becerra expresa:

Manifiestamente las nuevas normas constitucionales buscan crearle competencia a los partidos históricos reconociéndole protagonismo a otros tipos de organizaciones políticas: los “movimientos” políticos, caracterizados en nuestro medio como corrientes suprapartidistas,

¹⁵⁸ Para una profundización sobre el tema véase Ocampo, J. (1987). *Historia de Colombia* (tomo 6). *Los partidos políticos: liberales y conservadores*. Bogotá: Salvat.

de aparición coyuntural y de existencia efímera; los “movimientos sociales” o asociaciones constituidas con fines distintos a los políticos pero que eventualmente tendrían interés en incursionar en la política, como podría ser el caso de los sindicatos, los gremios, asociaciones religiosas, etcétera; finalmente los “grupos significativos de ciudadanos”, que son la expresión más informal de la política, organizaciones constituidas (improvisadas mejor) para los propósitos y necesidades inmediatos de una campaña o unas elecciones (1992, p. 78).

Este pluralismo político se constituyó en la respuesta jurídico-política a las intensas manifestaciones de violencia que se venían presentando en el país desde finales de la década del cuarenta, todo esto a propósito del asesinato del caudillo liberal Jorge Eliécer Gaitán en el año de 1948. En consecuencia, el pluralismo político abrió la puerta del escenario político nacional a los grupos y movimientos minoritarios que no habían tenido espacio durante la vigencia del denominado Frente Nacional¹⁵⁹ (que consistió inicialmente en la alternación del poder presidencial entre liberales y conservadores desde 1958 hasta 1974).

Otro de los objetivos de la investigación se orientó a analizar el Acto Legislativo 01 de 2003 o coloquialmente conocido como la Reforma política. En dicho estudio detallado, se identificaron las modificaciones estructurales que la reforma introdujo a la organización de los partidos políticos para su fortalecimiento y consolidación; así pues, esta reforma política atacó directamente la fragmentación de las fuerzas políticas en diversos movimientos políticos o personalismos políticos en cabeza de grandes caciques electorales (esto se conoce como las microempresas electorales), tal como se presentaba en el sistema político-electoral de Colombia hasta antes de 2003.

Sobre el problema de la fragmentación de las fuerzas políticas que se venía presentando en el escenario político anterior a la reforma política de 2003, “no hay que olvidar que los costos de la fraccionalización son altos. El elector se ve abrumado por una masa de etiquetas sin tradición, por lo que carece de puntos de apoyo para votar racionalmente. Hay más ruido que información” (Gutiérrez, 2007, p. 15). Así pues, se resalta que “en 2002 participaron en la elección al Senado 63 partidos y movimientos, los cuales presentaron 319 listas diferentes. Dadas estas cifras abrumadoras, el número efectivo de pactos legislativos fue de cerca de 91 partidos; prácticamente cada una de las cien curules contaba con un partido” (Rodríguez Raga, 2006, p. 142). De esta forma, con el Acto Legislativo 01 de 2003 “la exigencia de que los partidos presenten listas únicas introdujo moderación al sistema de partidos e hizo que la oferta política dejara de ser desbordante para los electores” (Rodríguez Raga, 2006, p. 143).

Esta reforma constitucional de 2003 significó una transformación en el sistema político, ya que reconfiguró la conformación de las fuerzas políticas e ideológicas en las posteriores jornadas electorales (las jornadas electorales posteriores a la reforma política de 2003 fueron las votaciones regionales del mes de octubre de 2003 y las elecciones de congresistas y de Presidente

¹⁵⁹ El Frente Nacional estuvo antecedido por la agudización de la violencia política. Así pues, “para mediados de los años cincuenta los dirigentes de los partidos estaban conscientes de que la intransigencia mutua había sido la causa más importante de la inesperada y letal espiral de violencia...” (Hartlyn, 1993, pp. 82-83).

y Vicepresidente de la República realizadas en el 2006). Además, el Acto Legislativo 01 de 2003 introdujo cambios sustanciales al sistema electoral, puesto que estableció la cifra repartidora, el umbral electoral, el voto preferente, entre otras importantes modificaciones.

Haciendo referencia a las modificaciones al sistema político que el Acto Legislativo 01 de 2003 introdujo al ordenamiento constitucional colombiano, se mencionan el establecimiento del régimen de bancadas (se prohibió la doble militancia), la organización democrática interna de los partidos políticos, las listas y las candidaturas únicas, entre otros.

La Reforma Política de 2003 introdujo cambios significativos en el sistema político colombiano con el fin de fortalecer los partidos políticos y garantizar una mayor y sólida representatividad en la composición de las corporaciones públicas.

Este acto legislativo enunciado se reglamentó por el Congreso de la República en el 2005, a través de la ley 974: “Por medio de la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el reglamento del Congreso al régimen de bancadas”.

Finalmente, y de manera complementaria, se analizó el Acto Legislativo 01 de 2009 que procuró la disciplina y la consolidación de partidos políticos fuertes; esta reforma también reguló al Consejo Nacional Electoral y el tope de financiación de las campañas.

El análisis de estas reformas políticas condujeron a la comprensión del sistema actual de partidos políticos en Colombia y facilitó el conocimiento de las estructuras jurídico-políticas que se derivan de estas modificaciones constitucionales.

Para la realización de esta investigación, se definieron los conceptos básicos para la contextualización del tema y del problema de la investigación. Por consiguiente, se trabajó sobre los conceptos de democracia, pluralismo político, sistema de partidos y partidos políticos.

5.1. Democracia (principio democrático)

La democracia, entendida como el régimen político en el que la soberanía reside en el pueblo, presenta los canales de participación de los miembros de una comunidad determinada a través de la representación política. En esta representación política los partidos políticos adquieren espacio como elementos necesarios para la existencia de un Estado democrático. En consecuencia, la democracia se materializa en el principio democrático, que es transversal a todo el ordenamiento jurídico y se constituye en el eje central de las actuaciones partidistas.

Para la investigación es menester reflexionar sobre la importancia del principio democrático en la concepción o procedimiento legislativo, es decir, sobre las implicaciones de este principio en el proceso de elaboración de las leyes en el Congreso de la República (institución política que se integra con los representantes del pueblo elegidos a través de la aplicación del carácter democrático), tal cual lo trabaja el profesor Alfonso Palacios Torres en su obra (2005). De este modo, el carácter democrático de la ley también se refleja en los principios de igualdad y libertad como configuradores del Parlamento, lugar en el que se involucran las actividades legislativas con los principios mayoritario, minoritario y de la publicidad como garantes del sistema político.

De esta forma,

lo afirmado anteriormente encuentra respaldo en el ordenamiento colombiano a través del artículo 1 C.P., disposición que define a Colombia como un Estado democrático, participativo y pluralista, precepto que guarda perfecta coherencia con el artículo 3 C.P. que reconoce al pueblo como soberano exclusivo del cual emana el poder público. El reconocimiento del pueblo como soberano implicaría que la voluntad popular, ya sea que se exprese directamente o por medio de representantes —a través de la ley—, no debe estar subordinada a ningún otro poder, y por ende ninguna norma podría establecer límites a su ejercicio (Palacios, 2005, p. 277).

La democracia es un requisito indispensable para la formación y la consolidación del sistema de partidos políticos dentro de un contexto pluralista. Sumado a este carácter de la democracia como fundamento del sistema político de partidos, se hace notoria la celebración de elecciones periódicas en condiciones de libertad en dos aspectos: como aspecto estructural de la participación ciudadana y como factor que promueve las contiendas políticas entre los diferentes partidos políticos en el ámbito electoral y programático.

La democracia en Colombia es precaria por la ausencia de una ciudadanía educada para la política que oriente a los partidos políticos hacia el logro de los fines estatales y el interés general que establece la Constitución Política de 1991. En tal sentido,

los partidos no han podido llegar a ser instituciones piramidales, estructuradas sobre alguna noción democrática o representativa. Inversamente, han sido instituciones facilitadoras de la dominación, reducidas a símbolos de las opuestas concepciones del mundo y de la vida adoptadas con fines ideológicos por las dos fracciones tradicionales de las élites políticas y culturales (Delgado, 1996, p. 53).

5.2. Pluralismo político

El pluralismo político se incluye en el preámbulo de la Constitución Política de 1991 como principio orientador de la misma, y se entiende como las diversas ideologías políticas que comparten un mismo escenario político de manera complementaria o antagónica, dentro de un ambiente propicio de tolerancia, respeto por el pensamiento diferente y de compromiso con la ejecución de un programa político en particular o en común. En tal sentido, estas interacciones políticas se presentan sin que estas diversas posiciones se eliminen entre sí.

En este punto,

con el pluralismo se pretende garantizar que los grupos minoritarios sean tan diferentes como quieran ser y que su diferencia sea tomada como algo valiosa dentro del debate político, debate que se enriquece con la discusión creada a partir de estas opiniones. Ese es el verdadero pluralismo, que en términos generales podemos describir como ideológico, pero que en el procedimiento legislativo adquiere una indudable faceta política (Palacios, 2005, p. 287).

Haciendo referencia a la representación de grupos minoritarios,

la hipótesis sostiene que un partido será más democrático cuando en sus órganos de gobierno se encuentren representados los diversos sectores (funcionales y territoriales) que integran la comunidad partidista; cuando las decisiones sean fruto de la discusión y el debate de esos miembros; cuando los miembros no sientan miedo a represalias futuras por expresar sus convicciones y cuando sus decisiones sean efectivamente las decisiones que finalmente promueva y defienda el partido (Freidenberg, 2006, p. 103).

5.3. Partido político

Para efectos de conceptuar sobre la institución de los partidos políticos, el texto de Giovanni Sartori (2005) sobre los partidos y sistemas de partidos es relevante para la investigación en cuanto realiza un estudio en el que sostiene que la democracia no puede existir sin la presencia de los partidos políticos. En este sentido, Sartori analiza los partidos políticos y los diferencia de las facciones y, en consecuencia, expone la forma en la que surgieron, sus objetivos y sus funciones dentro de un Estado de Derecho. Además, el autor describe las formas que adoptan los sistemas de partidos en una democracia.

Así mismo, Manuel García Pelayo define a los partidos políticos

de modo implícito o explícito como parte integrante fundamental del sistema jurídico- político democrático, cuya función es concurrir o cooperar en la formación de la voluntad política del pueblo. Con ello, los partidos particularmente considerados y el sistema pluralista de partidos (...) son instituciones constitucionalmente relevantes (1996, p. 50).

Los partidos políticos son los principales actores dentro de un Estado Democrático y de Derecho.

Los partidos políticos son definidos por Bourdieu como “un agrupamiento de individuos que profesan las mismas ideas políticas y se esfuerzan por hacerlas prevalecer, consiguiendo el mayor número posible de ciudadanos y buscando conquistar el poder o por lo menos influenciar sus decisiones” (1998, p. 146). Además de esta definición, se encuentran otras concepciones sobre el concepto de partido político, entre las cuales cabe destacar la noción establecida por Giovanni Sartori: “Un partido es cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante elecciones a sus candidatos en cargos públicos” (2005, p. 92).

Entre tantas definiciones, también se destaca la elaborada por Mauricio Duverger, quien define a los partidos políticos como “una comunidad de una estructura particular, caracterizada principalmente por las relaciones internas entre los miembros de la comunidad” (2001, p. 53).

A los partidos políticos

debe mirárseles como instituciones de gran relevancia y de gran interés nacional, pilares esenciales de la democracia. Si ello es así, por pobres que sean nuestros países, es necesario plantearse formas de funcionamiento de las entidades políticas que las hagan transparentes y eviten las graves crisis de gobernabilidad (Vélez, 1997, p. 38).

Igualmente, los partidos políticos consolidan la democracia representativa, ya que “la representación del pueblo como fuente de todo poder político, sólo es posible a través de la elección de representantes, para lo cual los partidos siguen siendo indispensables y aún excluyentes” (Thesing & Hofmeister, 1995, p. 9).

- Sistema de partidos políticos

Se define como el conjunto de partidos existentes en un determinado sistema político, que conforman una estructura. En este sentido, Sartori define el sistema de partidos políticos: “como el sistema de interacciones que es resultado de la competencia entre partidos” (2005, p. 69).

Por consiguiente, los sistemas de partidos políticos pueden configurarse de las siguientes formas:

- Sistema bipartidista:

El sistema de partidos políticos en Colombia se caracterizó por la predominancia de los partidos Liberal y Conservador, como las dos únicas fuerza políticas del país desde el origen de la República en los primeros años del siglo XIX hasta la conformación del Congreso del año de 1994, en el que los nuevos partidos y movimientos políticos tuvieron lugar por el pluralismo político que se estableció en la Constitución Política de 1991.

- Sistema multipartidista:

Este sistema se caracteriza por la presencia de diversas fuerzas políticas en el escenario político electoral. En Colombia se introdujo esta forma de sistema de partidos con la Constitución de 1991.

5.4. Marco normativo

Para la realización de esta investigación se analizaron, como parte de la normativa básica y de la estructura del trabajo, la Constitución Política de 1991, el Acto Legislativo 01 de 2003 conocido coloquialmente como la reforma política y el Acto Legislativo 01 de 2009.

En cuanto al estudio de la Constitución Política de 1991 se analizaron los artículos referentes al pluralismo político,

a la participación democrática y los partidos políticos que se desarrollan en el título IV de la Constitución, que a su vez se subdivide en tres capítulos donde se abordan los mecanismos de participación democrática, los partidos y movimientos políticos y el estatuto de la oposición (Quinche, 2004, p. 33).

En el Acto Legislativo 01 de 2003, se explicaron las reformas estructurales que modificaron sustancialmente el sistema de partidos políticos en Colombia. Estas modificaciones, en términos generales, son las siguientes:

- La modificación en los requisitos para el reconocimiento de la personería jurídica de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Así, “los partidos y movimientos políticos que deseen conservar su personería jurídica deberán conformar listas fuertes y sólidas que aseguren a la colectividad política superar los umbrales constitucionales” (Reyes, 2004, p. 3). Lo anterior con la finalidad de reducir la gran cantidad

de partidos y movimientos políticos, ya que “durante 2002 existieron más de 85 partidos y movimientos políticos, que para fines de 2003 se redujeron a 71, y en 2004 son 60 como resultado de la reforma constitucional de 2003...” (2004, pp. 2-3).

- El cambio de la pluralidad de listas a la exigencia constitucional de listas y candidatos únicos.
- El hecho de pasar de listas bloqueadas al voto preferente.

Con respecto a este ítem, se encontró que para afianzar la relación candidato-elector y facilitar la consolidación de la democracia representativa,

una de las herramientas utilizadas ha sido modificar la forma de la candidatura y de la votación, por ejemplo, permitiéndole al electorado tomar parte directa en la selección de los Parlamentarios dentro de las listas de los partidos. La gran alternativa se da, en todo caso, entre formas de listas cerradas pero no bloqueadas y el voto preferencial” (Franco, 1997, p. 27).

- De la ausencia de barreras legales

al establecimiento del umbral que fue pensado como mecanismo encaminado a producir una reagrupación de los partidos, al obligar a las pequeñas fuerzas políticas a incorporarse a movimientos con mayor peso electoral o conformar nuevos partidos en alianza con otras fuerzas minoritarias” (Hoyos, 2007, p. 176).

- Pasar de la técnica del cociente electoral a la cifra repartidora. Al respecto, la profesora Diana Hoyos sostiene que “la cifra repartidora favoreció a los partidos de mayor tamaño y produjo una mayor concentración partidista en el ámbito de representación que la que se hubiese obtenido en caso de haber aplicado la cuota Hare” (2007, p. 212).
- Exigir la organización interna de los partidos políticos con los lineamientos del principio democrático. Sobre el particular,

es de destacar también que la consolidación de una cultura de la transparencia es consustancial con la idea de democratización de los partidos. La democracia interna partidaria es impensable en un contexto de secreto y opacidad en la gestión, de falta de circulación de la información, de ausencia de respeto por las reglas establecidas, etc. La democracia interna no se limita a la realización de elecciones periódicas de autoridades; la democracia interna implica deliberación, debate y control de la agenda y la única forma de hacer efectivas estas actividades es a través de la circulación de la información” (Ferreira, 2006, p. 166).

También se analizó el Acto Legislativo 01 de 2009 que modificó los artículos 107, 108, 109, 122, 133, 134, 144, 261, 263, 265 de la Constitución Política de 1991. Esta reforma constitucional buscó la disciplina y la consolidación de partidos políticos fuertes, regular al Consejo Nacional Electoral y el tope de financiación de las campañas.

Además, se recurrió a la siguiente normativa para el estudio riguroso y completo del tema que se investigó. Así pues, se trabajó en algunos artículos de la Ley 974 del 22 de julio de 2005: “Por medio de la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas”; también se analizó el Acto Legislativo 02 de 2004, que permitió la reelección del Presidente de la República para el periodo inmediato. Sobre este Acto Legislativo es importante mencionar que la Ley 996 de 2005 o “Ley de garantías electorales” lo desarrolla.

Ahora bien, para efectos de explicar la configuración del sistema de partidos en Colombia, se estudiaron las siguientes leyes: Ley 130 de 1994 o “Estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, financiación de partidos y campañas electorales”. Esta ley fue parcialmente modificada por la Ley 616 de 2000 que es sobre las consultas internas de los partidos. También la Ley 130 de 1994 fue parcialmente modificada por la Ley 996 de 2005 que reglamenta la elección del Presidente de la República.

Sobre los partidos se encontraron el decreto 2241 de 1986 o Código Electoral. Este Código siempre ha estado en expectativa de modificarse, pero nunca se ha llevado a cabo tal reforma (se argumenta que el Código Electoral está obsoleto y que prácticamente la Constitución Política de 1991 es el Código Electoral).

De esta manera, se hizo necesario recurrir a otras dos reformas constitucionales en materia electoral, tales como los Actos Legislativos 02 y 03 de 2005, en los cuales se modifica la circunscripción para la Cámara de Representantes. En tal sentido, el Acto Legislativo 02 de 2005 creó la circunscripción internacional para la elección de un representante por los colombianos residentes en el exterior. Así mismo, el Acto legislativo 03 de 2005 aumentó la base de la población para la asignación de curules adicionales en las circunscripciones territoriales (aquí se pasó de 250.000 o fracción mayor de 125.000 a 365.000 o fracción mayor de 182.500).

5.5. Método

El método que se utilizó en el presente proyecto es el referente a la investigación sistemático-instrumental que responde a la pregunta ¿cómo? De este modo, se emplearon los métodos histórico y cronológico para llevar a cabalidad los objetivos propuestos desde un trabajo de organización, clasificación y sistematización mediante una fase estructural.

La finalidad de este método no se circunscribió solamente a la recolección de información sobre la temática planteada, sino a la identificación de las relaciones que existen entre la normativa jurídica señalada anteriormente con las estructuras jurídico-políticas del sistema de partidos políticos en Colombia.

5.6. Metodología

La metodología que se aplicó para lograr la consecución de los objetivos trazados en este trabajo investigativo fue el de la investigación documental o el llamado método bibliográfico. Además, se realizó el análisis detallado y riguroso de los artículos constitucionales referentes al sistema de partidos políticos; así mismo, se estudiaron las Actas de la Asamblea Nacional Constituyente sobre la materia; posteriormente se hizo un análisis jurídico de los Actos Legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009 como normativa fundamental y estructural de la presente investigación para establecer las consecuencias políticas en el sistema de partidos políticos en Colombia en los últimos años.

Paralelamente a la aplicación de la metodología bibliográfica, la investigación se elaboró en un nivel de análisis de tipo jurídico-político, en el que se consideraron, tanto el aspecto jurídico como el aspecto político, que se encuentran en el contexto constitucional que regula los partidos políticos dentro de un Estado Democrático, Social y de Derecho.

Cuando hace referencia a la metodología documental o bibliográfica, el profesor Andrés Botero Bernal, señala:

La metodología documental o bibliográfica consiste en la captación por parte del investigador de datos aparentemente desconectados, con el fin de que a través del análisis crítico se construyan procesos coherentes de aprehensión del fenómeno y de abstracción discursiva del mismo para así valorar o apreciar nuevas circunstancias (2003, p. 109).

Así pues, los documentos y la bibliografía cobran gran importancia en la investigación documental, ya que no son simples listados de textos a ser consultados en una unidad documental (biblioteca, archivo, hemeroteca, etc.), sino que es necesario aplicar toda una técnica investigativa que consiste en organizar, seleccionar y relacionar, a través de un riguroso trabajo, la información que se encuentra en ellos.

En la aplicación de la metodología documental o bibliográfica, el investigador debe cuidarse de reunir, entre otros, los libros, documentos y archivos pertinentes al objeto del proyecto de investigación que se plantea; proceso anterior que se realiza a la selección de fuentes bibliográficas. De esta manera, para la recolección de la información necesaria se consultó en las bibliotecas de las universidades con sede en la ciudad de Medellín y en el sitio web de la Secretaría del Senado de la República de Colombia con respecto a la normativa que se ha enunciado en la introducción y en el marco teórico de este trabajo de investigación.

Conclusiones Generales

La delimitación del objeto de estudio del presente trabajo se realizó con la pretensión consciente de establecer, desde el análisis de las reformas político-electorales en Colombia de los años 1991, 2003 y 2009, la estructura del sistema de partidos políticos y comprender el estudio del derecho electoral (con sus variables como la fórmula electoral, las listas, el umbral, la clase de voto, etc.), el régimen de los partidos políticos y las relaciones entre las ramas del poder público.

Como se planteó inicialmente, la hipótesis de esta investigación se orientaba hacia la comprensión de la estructura del sistema de partidos políticos de los años 1991, 2003 y 2009. Posteriormente a esta tarea, se presentó una propuesta de Reforma Política Integral con base en las lecciones aprendidas a partir de la aplicación de estas reformas en el sistema político.

De esta manera, al finalizar satisfactoriamente la investigación, se encontraron los siguientes resultados:

En primer lugar, el sistema de partidos políticos que se incorporó en la Constitución Política de 1991 se diseñó con la finalidad de regular la participación de fuerzas políticas diferentes a las tradicionales (Partido Liberal y Conservador). En tal sentido, se determinó que con la entrada en vigencia de la Carta de 1991 se promovió la apertura ideológica y política a movimientos religiosos, culturales, sociales, etc., que finalmente llevó a la configuración de un sistema multipartidista en contraste con el modelo bipartidista que se había acentuado desde la creación del Frente Nacional en 1958.

En síntesis, con la Constitución de 1991 se pasó de un sistema bipartidista cerrado a un sistema de numerosos partidos configurados en torno a nuevas plataformas ideológicas o como derivaciones perversas de los dos partidos tradicionales (concepto de las “Microempresas electorales”).

En segundo lugar, como consecuencia de la incorporación de los Actos Legislativos 01 de 2003 y 01 de 2009, se produjo una reducción significativa de los partidos políticos en la escena electoral, puesto que estas reformas constitucionales buscaron evitar la fragmentación de las fuerzas políticas en decenas de partidos y movimientos políticos que sólo se creaban con la intención de adquirir ciertos beneficios que otorgaba el Estado a estas organizaciones.

Se encontró que con estas reformas (especialmente con la Reforma Política de 2003) se estableció un sistema de partidos políticos orientado a disminuir el número de partidos y movimientos políticos del escenario electoral, de manera que solamente quedarán pocas colectividades políticas con miras al fortalecimiento interno de las mismas y a la obtención de gobernabilidad. Al respecto, se evidenció la gradual reducción en el número de organizaciones partidistas en la composición del Congreso de la República a partir de la aplicación de estas reformas en las elecciones parlamentarias de los años 2006 y 2010, respectivamente.

También, mediante la definición de la estructura normativo-constitucional del sistema de partidos políticos, tanto en la Constitución Política de 1991 como en sus reformas de 2003 y 2009, se concluye que desde el 2006 el sistema de partidos en Colombia se ha configurado en torno a la figura carismática del Presidente de la República de turno (hiperpresidencialismo), lo que cierra las posibilidades de una efectiva y real participación a los grupos políticos, sociales, culturales, etc., en el escenario electoral, tal cual se pensó inicialmente con la expedición de la Constitución de 1991.

De esta forma, mediante las reformas políticas de 2003 y 2009, se pasó de un sistema pluripartidista a un sistema de pocos partidos que incrementaron el poder del Presidente de la República. Por consiguiente, se observa que los partidos políticos no responden a plataformas ideológicas, sino a la consecución de intereses burocráticos y clientelistas, que a todas luces se alejan del cometido constitucional de constituirse en el medio de expresión y canalización de las demandas provenientes de la sociedad civil (los ciudadanos).

En tercer lugar, pese a las buenas intenciones plasmadas en el Acto Legislativo 01 de 2009, que procuró la disciplina y la consolidación de partidos políticos fuertes a través de la depuración de las instituciones de origen popular por causa de los vínculos probados de políticos con actores armados ilegales, se evidenció en las elecciones parlamentarias de 2010 que la normativa fracasó en el objetivo de blindar al Congreso de la República y demás Corporaciones de elección popular, de las influencias catastróficas de la cooptación, especialmente del fenómeno del paramilitarismo, de la esfera política.

En cuarto lugar, queda claro que las reformas normativas no solucionaron los problemas políticos de los que adolecen el sistema de partidos y el sistema electoral colombianos. Al respecto, se constató que los políticos profesionales se adaptan de manera camaleónica a las nuevas reglas de juego para continuar con las prácticas político-electorales corruptas que vienen desde antes de la expedición de la Constitución Política de 1991.

Es importante que una próxima reforma política se fundamente en la construcción de una cultura política en la que se respeten los valores y los principios del Estado Social de Derecho. Todo esto, con la intención de formar ciudadanos comprometidos en el fortalecimiento y la consolidación de la democracia.

Sin embargo, no pueden desconocerse los esfuerzos realizados a partir de la Constitución de 1991 y las posteriores reformas políticas de 2003 y 2009, de modificar el marco constitucional y, por ende, de mejorar el funcionamiento del sistema de partidos políticos a través de la exigencia de una organización interna partidista con los lineamientos democráticos.

Finalmente, se concluye que se necesitan partidos políticos sólidos y transparentes ideológicamente como condición sin la cual no podría hablarse de una democracia fuerte, legítima y capaz de solucionar los problemas que aquejan al Estado colombiano. En este orden de ideas, no importa la cantidad de partidos y movimientos políticos (si son dos o más colectividades), sino la calidad de los mismos, es decir, lo que realmente fortalece al sistema de partidos es la promoción de organizaciones partidistas a partir de la puesta en marcha de plataformas ideológicas que le brinden estabilidad y durabilidad. En consecuencia, los partidos y movimientos políticos deben ser organizaciones que representen los intereses de los colombianos.

Referencias

Actas de la Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional. No. 5. Bogotá, Viernes 5 de febrero de 1991.

Actas de la Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional. No. 18. Bogotá, 21 de febrero de 1991.

Actas de la Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional. No. 19. Bogotá, 11 de marzo de 1991.

Actas de la Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional. No. 23. Bogotá, 19 de marzo de 1991.

Actas de la Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional. No. 24. Bogotá, 20 de marzo de 1991.

Actas de la Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional. No. 25. Bogotá, 21 de marzo de 1991.

Actas de la Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional. No. 26 A. Bogotá, 26 de marzo de 1991.

Actas de la Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional. No. 49 A. Bogotá, 13 de abril de 1991.

Actas de la Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional. No. 56. 22 de abril de 1991.

- Actas de la Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional. No. 81. Bogotá, viernes 24 de mayo de 1991.
- Actas de la Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional. No. 82. 25 de mayo de 1991.
- Actas de la Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional. No. 85. Bogotá, 29 de mayo de 1991.
- Actas de la Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional. No. 107. 24 de junio de 1991.
- Acto Legislativo 03 de 1993. “Por el cual se adicionan los artículos 134 y 261 de la Constitución Política de Colombia”. Diario Oficial No. 41.140, del 16 de diciembre de 1993.
- Acto Legislativo 01 de 2003. “Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial No. 45.237 de 3 de julio de 2003.
- Acto Legislativo 02 de 2005. “Por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Política”. Diario Oficial No. 45.980 de 25 de julio de 2005.
- Acto Legislativo 03 de 2005. “Por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Política”. Diario Oficial No. 46.136 de 29 de diciembre de 2005.
- Ahumada, C. (2002). De Andrés Pastrana a Álvaro Uribe. En Autor. (Ed.), *Cuatro años a bordo de sí mismo la herencia económica, social y política del gobierno de Andrés Pastrana*. (1-22). Bogotá: Ancora Editores.
- Alcántara, M. (1997). *Las tipologías y funciones de los partidos políticos. Curso de partidos políticos*. Madrid: Akal Editores.
- Arregui, J. (2005). *Mercado electoral y partidos políticos*. España: Bubok.
- Ávila, A. (2010). Injerencia política de los grupos armados ilegales. En López, C. (Ed.), *Y refundaron la patria..., de cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado Colombiano*. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris, Congreso Visible, Dejusticia, Grupo Método y MOE. Debate, Randon House Mondadori.
- Ayala, G., Duque, Ó. & Hurtado, G. (2006). *Medios de comunicación y seguridad democrática: De la democracia radical al unanimismo ideológico*. Santiago de Cali: Universidad Autónoma de Occidente.

- Ayala, G. (2011). *Paramilitarismo en Colombia. Más allá de un fenómeno de violencia política*. Cali: Universidad Autónoma de Occidente.
- Ayala, G. (2012). Valle del Cauca: Triunfaron las maquinarias electorales. Recuperado de: <http://www.razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/819-valle-del-cauca-triunfa-ron-las-maquinarias-electorales-.html>
- Barón, J. (2004). El partido hoy. En Autor. (Ed.), *El conservatismo colombiano su historia y sus hombres 1930-2004*. (648-670). Bogotá: Jotamar Ltda.
- Botero Bernal, A. (2003). La metodología documental en la investigación jurídica: alcances y perspectivas. *Opinión jurídica: Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Medellín*, 4 (2), 109-116.
- Botero Bernal, A. (2004). Reflexión filosófica sobre el papel del intelectual en la cibercultura”. En Ángel, J., et. al. *La mosca, el pez y el acróbata: la responsabilidad del intelectual*. (187-207). Medellín: UPB.
- Botero Bernal, A. (2007). Reseña de “De la democracia radical al unanimismo ideológico: medios de comunicación y seguridad democrática” de Ayala, G., Duque, Ó. & Hurtado, G. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas: Universidad Pontificia Bolivariana Colombia*, 37(107), 563-569.
- Botero Bernal, A. (2009). La antigua ilustración lo que está de más y lo que no fue (Propuesta neoilustradas para el sistema jurídico). En Suñe, E. (Coord.), *Filosofía política y jurídica de la nueva ilustración*. (3-33). México: Porrúa.
- Botero Bernal, A. (2011). Una presidencia sin ejecutivo y sin Estado: la concentración del poder público colombiano en la contemporaneidad. *Revista Ambiente Jurídico, Centro de Investigaciones Jurídicas: Universidad de Manizales*, 13, 156-181.
- Botero, F. (1998). El Senado que nunca fue. La circunscripción nacional después de tres elecciones. En Bejarano, A. & Dávila, A. (Eds.), *Elecciones y democracia en Colombia 1997-1998*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Botero, F., Hoskin, G. & Pachón, M. (2010). Sobre forma y sustancia: Una evaluación de la democracia electoral en Colombia. *Revista de Ciencia Política: Pontificia Universidad Católica de Chile*, 30, (1), 41-64.
- Buenahora, J. (1991). *El Proceso Constituyente. De la Propuesta Estudiantil a la Crisis del Bipartidismo*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

- Calderón, J. (2001). El proceso electoral en municipios selectos. En Giraldo, F., Losada, R. & Muñoz, P. (Eds.), *Colombia: Elecciones 2000*. (45-55). Bogotá: Universidad Javeriana y CEJA.
- Cepeda, M. (2007). *¿Cómo se hizo la Constitución? Mitos y realidades. Polémicas constitucionales*. Bogotá, Colombia: Legis.
- Cepeda, F. (2002). La reforma política en Colombia. *Revista ANDI*, (176), 4-14.
- Cepeda, F. (2004). La pérdida de investidura de los congresistas: una herramienta eficaz contra la corrupción. En Autor. (Ed.), *Las fortalezas de Colombia*. Bogotá: Ariel.
- Cepeda, F. (2005). La crisis de la gobernabilidad en Colombia. En: Domínguez, J. & Shifter, M. (Eds.), *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina*. (213-242). Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Corporación Nuevo Arco Iris. (2007). *Parapolítica: la ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. 2ª Ed. Bogotá: Intermedio.
- Cuervo, B. & Clavijo, B. (2007). *Senado 2006: Impacto de la reforma político electoral*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Deas, M. & Gaitán, F. (Eds.). (1995). *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*. Bogotá: Fonade y Planeación Nacional.
- Decreto 2241 de 1986, “por medio del cual se adopta el Código Electoral”.
- De La Calle, H. (2002). Los partidos políticos en América Latina. En Carrillo, M. (Comp.), *Dinero y contienda político electoral. Reto de la democracia*. (437-445). México: Fondo de Cultura Económica.
- De La Calle, H. (2004). *Contra todas las apuestas: Historia íntima de la Constituyente de 1991*. Bogotá: Planeta.
- Delgado, Ó. (1996). Dominación, modernización y democracia en Colombia. En Autor. (Comp.). *Modernidad, democracia y partidos políticos en Colombia*. 2ª ed. Bogotá: Fidec-Fescol.
- Durkheim, E. (1959). La democracia. (O. Uribe, Trad.). *Revista Mexicana de Sociología: Universidad Nacional Autónoma de México*, 21(3), 819-830.
- Duverger, M. (1956). *Estudio de una teoría de la representación política, la evolución del derecho público*. Barcelona: Espasa-Calpe.

Duverger, M. (1988). La Ley de Duverger cuarenta años después. *Cuadernos de Capel: Instituto Interamericano de Derechos Humanos de Costa Rica*, (27), 11-35.

Duverger, M. (2001). *Los partidos políticos*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Exposición de motivos del proyecto de Acto Legislativo 106 de 2008, Cámara. Gaceta del Congreso 558 de 2008.

Ferreira, D. (2006). La transparencia: un camino para el fortalecimiento de los partidos políticos. En *Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*. (143-169). San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Franco-Cuervo, B. (1997). Cómo salir de la imposición partidista. *Revista Estrategia Económica y Financiera*, (254), 27-29.

Freidenberg, F. (2006). La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto. En Thompson, J. & Sánchez, F. *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*. (91-141). San José de Costa Rica: IIDH.

Gaceta del Congreso. Senado de la República de Colombia. Jueves 3 de abril de 2003. Año XII—Nº 146. Ponencia para Primer debate en segunda vuelta al proyecto de Acto Legislativo número 136 de 2002 Cámara, 001 de 2002 Senado, acumulado con los proyectos de Acto Legislativo 03 y 07 de 2002, por el cual se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones.

Gálvis, F. (1998). *Manual de Ciencia Política*. Bogotá: Temis.

Garay, L., Salcedo-Albarán, E. & De León-Beltrán, I. (2007). *La reconfiguración cooptada del Estado: Más allá de la concepción tradicional de captura económica del Estado*. Bogotá: Transparencia por Colombia-Fundación Avina.

Garay, L. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Transparencia por Colombia.

Garay, L. & Salcedo-Albarán, E. (2008). Lecciones de captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia. En González, B. (Ed.), *Diez años de transparencia por Colombia*. (123-132). Bogotá: Gente Nueva Limitada.

Garay, L., Salcedo-Albarán, E. & De León-Beltrán, I. (2009). *De la captura a la reconfiguración cooptada del Estado: Una síntesis analítica*. Bogotá: Grupo Método, Área de Anticorrupción y Captura del Estado, Fundación Método.

- García Pelayo, M. (1996). *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza.
- García Sánchez, M. (2006). La reforma electoral y su impacto en las elecciones locales del 2003. Un análisis de las elecciones del Concejo de Bogotá. En Hoskin, G. & García Sánchez, M. (Comps.), *La reforma política de 2003. ¿La salvación para los partidos políticos colombianos?* (109-138). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- García Villegas, M. (1997). Comentarios al Título IV de la Constitución: “De la participación democrática y de los partidos políticos”. En Gallón, G. (Director), *Constitución Política de Colombia comentada por la Comisión Colombiana de Juristas*. (14-114). Bogotá: Comisión colombiana de Juristas.
- García Villegas, M. (2007). Sobre balas y votos: violencia política y participación electoral en Colombia, 1990-1994. En Hoyos, D. (Ed.), *Entre la persistencia y el cambio. Reconfiguración del escenario partidista y electoral en Colombia*. (84-117). Bogotá: Universidad del Rosario.
- García Villegas, M. (2009). Caracterización del régimen político colombiano (1956-2008). En García Villegas, M & Revelo, J. (Codirectores), *Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia, 2002-2009*. (16-82). Bogotá: Dejusticia.
- García Villegas, M & Revelo, J. (2009). La concentración del poder en Colombia. En Autores (Codirectores), *Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia, 2002-2009*. (328-371). Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- García Villegas, M & Revelo, J. (2010). *Estado alterado: clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- Gargarella, R. (1997). *Crisis del sistema representativo*. México: Fontamara.
- Garretón, M. (2004). La indispensable y problemática relación entre partidos y democracia en América Latina. En *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: “La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate”*. (73-97). Buenos Aires: Aguilar, Altea, Alfaguara.
- Giraldo, F. (2000). Importancia de la organización electoral para la democracia en Colombia. *Reflexión Política: UNAB*, (9), 95-101.
- Giraldo, F. (2003). Partidos, Movimientos políticos y sistema electoral. En: Autor. (Ed.), *Sistema de partidos políticos en Colombia estado del arte 1991- 2002*. (81-106). Bogotá: Centro editorial Javeriano CEJA.

- Giraldo, F. (2003). *Sistema de partidos en Colombia, estado del arte 1991-2002*. Bogotá: CEJA.
- Giraldo, F. (2006). Estructura y funcionamiento formal de los partidos. Una aproximación descriptiva de seis partidos colombianos. *Revista Perspectivas Internacionales: Pontificia Universidad Javeriana*, 2(4), 7-20.
- Giraldo, F. (2011). Reformas y ajustes del Sistema Electoral. Agenda estratégica prioritaria: necesidades y posibilidades. *KASPapers. Serie Reforma Política: Konrad Adenauer Stiftung*, (13), 4-23.
- Gómez, A. (1996). Régimen de Partidos Políticos y alternativas al sistema electoral. En Delgado, O. (Comp.) *Modernidad, Democracia y Partidos Políticos*. (139-186). Bogotá: Fundación para la Investigación y Desarrollo de la Ciencia Política.
- González, C. (2010). Aspectos relevantes de la Reforma Constitucional contenida en el Acto Legislativo 01 de 2009. En Torres, M., Rueda, M., Manrique, V., Rojas, H. & González, C. (Eds.), *Nueva reforma política y proceso electoral del año 2010. Aspectos básicos para votar en las Elecciones Legislativas de 2010*. (35-48). Bogotá: Universidad del Rosario.
- Gutiérrez, F. (1998). Rescate por un elefante: Congreso, sistema y reforma política. En Bejarano, A. & Dávila, A. (Comps.), *Elecciones y democracia en Colombia 1997-1998*. (215-253). Bogotá: Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes y Fundación Social.
- Gutiérrez, F. (1999). La reforma política: Una evaluación crítica. *Revista Pensamiento Jurídico: Reforma política. Más allá de la coyuntura: Universidad Nacional de Colombia*, (11), 215-228.
- Gutiérrez, F. (2002). Historias de democratización anómala. El Partido Liberal en el sistema político colombiano desde el Frente Nacional hasta hoy. En Autor. (Comp.), *Degradación o cambio: Evolución del sistema político colombiano*. (25-78). Bogotá: Norma.
- Gutiérrez, F. (2006). Estado, control territorial paramilitar y orden político en Colombia. En: Gutiérrez, F., Wills, M. & Sánchez, G. (Eds.), *Nuestra guerra sin nombre*. Bogotá: Norma.
- Gutiérrez, F. (2007). ¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2006. Bogotá: Norma.
- Hartlyn, J. (1993). *La política del régimen de coaliciones, la experiencia del Frente Nacional en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Hernández Bravo, J. (1997). Los sistemas electorales. En De Águila, R. (Ed.), *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Trotta.

- Hernández Becerra, A. (1986). *Régimen electoral colombiano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Hernández Becerra, A. (1992). *Terapia electoral para una democracia en dificultades*. México: UNAM.
- Hernández Becerra, A. (2001). La reforma política de la Misión Alesina. En *Revista Economía Institucional*, 3(5), 178-184.
- Hoyos, D. (2007). La reforma política de 2003 y su impacto sobre el sistema de partidos. Análisis de las elecciones al congreso. En: Autor. (Ed.), *Entre la Persistencia y el Cambio. Reconfiguración del escenario partidista y electoral en Colombia*. (174-215). Bogotá: Universidad del Rosario.
- Hoyos, D. (2007). Evolución del sistema de partidos en Colombia (1972-2000) una mirada a nivel local y regional. En: Autor. (Comp.), *Entre la persistencia y el cambio*. (21-47). Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Informe de votación del Senado. (2006). Tomado de manera parcial de la tabla de votaciones de Senado 2006. Recuperado de: <http://web.registraduria.gov.co/reselec2006/0312/index.htm>
- Jaramillo, J. (2008). La reforma de la organización electoral colombiana. En Tarapués, D. & Sánchez, G. (Coords.), *Sistema electoral colombiano. Actualidad y perspectivas*. Cali: Universidad Santiago de Cali.
- Jouvenel, B. (1974). *El poder*. Trad. J. de Elzaburu. 2 ed. Madrid: Editora Nacional.
- Laraña, E. (1999). *La construcción de los movimientos sociales*. Madrid: Alianza.
- Latorre, M. (1980). *Política y elecciones*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Leal, F. (1991). Los movimientos sociales y políticos: Un producto de la relación entre sociedad civil y Estado. *Revista Análisis Político*, (13), 7-21.
- Lemaitre, J. (2009). *El derecho como conjuro*. Bogotá: Uniandes y Siglo del Hombre Editores.
- Ley 96 de 1985. “Por la cual se modifican las Leyes 28 de 1979 y 85 de 1981, el Código Contencioso Administrativo, se otorgan unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial 37242 de noviembre 22 de 1985.
- Ley 649 de 2001. “Por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia”. Diario Oficial No. 44.371, del 28 de marzo de 2001.

- Ley 1134 de 2007. “Por la cual se organiza el concurso de méritos para la elección del Registrador Nacional del Estado Civil, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 266 de la Constitución Nacional”. Diario Oficial No.46.618 de 4 de mayo de 2007.
- Ley Estatutaria 1475 de 2011. “Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial No. 48.130 de 14 de julio de 2011.
- Londoño, J. (2010). Partidos políticos: ¿Más, menos, o mejores? *Revista Política Colombiana. El nuevo ajedrez político: Contraloría General de la República*, (5), 8-21.
- Londoño, R. (1994). *Una visión de las organizaciones populares en Colombia*. Bogotá: Fundación Social-Viva la Ciudadanía-UPN.
- Londoño Jaramillo, M. (2012). El juez constitucional ante la crisis de legitimidad de los órganos mayoritarios. En: Botero, A. (Ed.), *La cuadratura del círculo*. Medellín: Universidad de Medellín.
- López, C. (2007). La ruta de expansión paramilitar y la transformación política de Antioquia, 1997 a 2007. En: Romero, M. (Ed.), *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. (123- 232). Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris e Intermedio Editores.
- López, C. (2010). La refundación de la patria, de la teoría a la evidencia. En: Autor. (Ed.), *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. (29-78). Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris y Mondadori.
- López, Claudia y Sevillano, Ó. (2008). Balance político de la parapolítica. *Revista Arcanos*, 14(14), 62-87.
- Losada, R. & Muñoz, P. (2006). *Un análisis de las elecciones 2006 a la luz de la reforma política 2003*. Bogotá: CEJA.
- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mcquail, D. (1991). *Introducción a la teoría de la comunicación de masas*. España: Paidós Comunicación.
- Manrique, A. (1991). *La Constitución de la Nueva Colombia*. Medellín: PNUD- Alcaldía de Medellín.
- Martino, A. (1999). *Sistemas Electorales*. Córdoba: Advocatus.

- Mejía, A. (2004). *Las ideas Conservadoras en sus raíces y fronteras*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- “Misión de Organización Electoral. MOE. Resultados Elecciones 2011. Locales y Departamentales”. (2012). Recuperado de: http://www.moe.org.co/home/doc/moe_mre/2011/elecciones_2011.pdf
- Muñera, L. (1998). *Rupturas y continuidades: Poder y movimiento Popular en Colombia, 1968-1988*. Bogotá: Cerec-Iepri-Facultad de Derecho de la Universidad Nacional.
- Murillo, G. & Ungar, E. (1993). Hacia la construcción de una agenda de gobernabilidad: La reforma política y la superación de los obstáculos al fortalecimiento de la democracia. En Ungar, E. (Ed.), *Gobernabilidad en Colombia. Retos y desafíos*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Nino, C. (1997). *La Constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
- Nohlen, D. (1981). *Sistemas electorales del mundo*. Madrid: Centros de Estudios Constitucionales.
- Nohlen, D. (1994). *Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, D. (2004). *Ciencia política: Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción*. Lima: Internacional IDEA – Asociación Civil Transparencia.
- Nohlen, D. (2007). *Ciencia Política: Teoría institucional y relevancia del contexto*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Ortega, A. (2010). De “paras”, control social y otros impedimentos para la democracia. *Revista Política Colombiana. El nuevo ajedrez político: Contraloría General de la República*, (5), 72-89.
- Pachón, M. (2002). El partido conservador y sus dinámicas políticas. En Gutiérrez, F. (Ed.), *Degradación o cambio: Evolución del sistema político colombiano*. Bogotá, Colombia: Norma.
- Palacios, A. (2005). *Concepto y control del procedimiento legislativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Patarroyo, Aleida. (2005). *El Polo Democrático como partido de oposición en el Congreso de la República, frente al Gobierno de Álvaro Uribe Vélez julio 2002 a diciembre 2004*. (Tesis de Maestría). Universidad Pontificia Javeriana, Bogotá.

- Pizarro León-Gómez, E. (1994). Elecciones, partidos y nuevo marco institucional: ¿En qué estamos? *Revista Análisis político: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri)*, (22), 92-113.
- Pizarro León-Gómez, E. (1995). La Comisión para la reforma de los partidos. *Revista Análisis político: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri)*, (26), 90-108.
- Pizarro León-Gómez, E. (1997). ¿Hacia un sistema multipartidista? Las terceras fuerzas en Colombia hoy. *Revista Análisis político: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri)*, (31), 85-108.
- Pizarro León-Gómez, E. (1998). El Financiamiento de las Campañas Electorales en Colombia. *Revista de Derecho Público*, (9). Bogotá: Universidad de los Andes, 23-54.
- Pizarro León-Gómez, E. (2002). La atomización partidista en Colombia; el fenómeno de las microempresas electorales. En Gutiérrez, F. (Comp.), *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*. (357-391). Bogotá: Norma.
- Pizarro León-Gómez, E. (2008). Gigantes con pies de barro: los partidos políticos en Colombia. En Mainwaring, S., Bejarano, A. & Pizarro León-Gómez, E. (Eds.), *La crisis de la representación política democrática*. Bogotá: Norma.
- Prieto, M. (2010). La importancia de nuestros partidos políticos para el desarrollo de la democracia. *Revista Política Colombiana. El nuevo ajedrez político: Contraloría General de la República*, (5), 22-39.
- Quinche, M. (2004). *Reforma política y referendo en Colombia dentro de los procesos de reforma de la Constitución de 1991*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Ramírez, G. (2003). *Los límites a la reforma constitucional y las garantías-límites del poder constituyente: los derechos fundamentales como paradigma*. Temas de Derecho Público, (69). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Reniu, J. (2011). El voto electrónico en España, México y Argentina. En Loza, N. (comp.), *Voto electrónico y democracia directa. Los nuevos rostros de la política en América Latina*. (33-50). México: Flacso.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2012). Elecciones 14 de marzo de 2010. Senado. Recuperado de: http://www.registraduria.gov.co/Elecciones/2010e26_cam_dptal.htm
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2012). Elecciones 14 de marzo de 2010. Cámara. Recuperado de: http://www.registraduria.gov.co/Elecciones/2010e26_cam_dptal.htm

- Reyes, G. (2005). *El nuevo orden político y electoral en Colombia*. Bogotá: Legis.
- Rodríguez Pico, C. (2005). La reforma política de 2003: motivaciones, definiciones y contenido. En Rodríguez Pico, C. & Pizarro, E. (Eds.), *Los retos de la democracia. Viejas y nuevas formas de la política en Colombia y América Latina*. (211-247). Bogotá: Fundación Henrich Böll.
- Rodríguez Pico, C. (2010). ¿Quiénes son las organizaciones partidistas en Colombia hoy? *Revista Política Colombiana. El nuevo ajedrez político: Contraloría General de la República*, (5), 54-71.
- Rodríguez Raga, J. (1999). Posibilidades y riesgos de la actual reforma electoral en Colombia. Un análisis del sistema electoral colombiano. *Revista Pensamiento Jurídico. Reforma política. Más allá de la coyuntura. Revista de Teoría del Derecho y Análisis Jurídico: Universidad Nacional de Colombia*, (11), 203-214.
- Rodríguez Raga, J. (2002). ¿Cambiar todo para que nada cambie? Representación, sistema electoral y sistema de partido en Colombia: capacidad de adaptación de las élites políticas a cambios en el entorno institucional. En Gutiérrez, F. (Ed.). *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*. (221-260). Bogotá: Norma-Iepri.
- Rodríguez Raga, J. & Botero, F. (2004). Elecciones Legislativas y Reforma Electoral en Colombia. *Revista de Ciencia Política*, 26. (1), 138-151.
- Rodríguez Raga, J. & Selligson, M. (2007). *Cultura política de la democracia en Colombia*. Bogotá: USAID.
- Roland, G. & Zapata, J. (2000). Sistema electoral y de partido en Colombia: Propuestas de reforma. *Revista Fedesarrollo*, (16). Recuperado de: <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/WP-No.-16-Sistema-electoral-y-de-partido-en-Colombia-2000.pdf>
- Roll, D. (2002). La crisis de los partidos políticos colombianos. En: Roll, D. (Ed.), *Rojo difuso azul pálido los partidos tradicionales en Colombia entre el debilitamiento y persistencia*. (55-77). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Roll, D. (2005). *Partidos Políticos y Congreso*. Bogotá: Konrad Adenauer. Universidad Nacional de Colombia.
- Roll, D. & Ballén, L. (2010). Las dificultades del financiamiento de la política en Colombia y sus repercusiones en el sistema de partidos: algunas reflexiones sobre la “parapolítica”. En Roll, D. (Coord.), *¿Democracias prepago? El control de la financiación de la política, un reto para Colombia y Latinoamérica*. (53-102). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Romero, M. (2003). *Paramilitares y autodefensas 1982-2003*. Bogotá: Iepri, Universidad Nacional de Colombia.
- Sánchez Gómez, G. (1983). *Los días de la revolución: gaitanismo y 9 de abril en provincia*. Bogotá: Centro Cultural Jorge Eliécer Gaitán.
- Sánchez Torres, C. (1994). *Participación ciudadana en Colombia*. Medellín: DIKE.
- Sánchez Torres, C. (1997). *Derecho Electoral Colombiano*. Bogotá: Legis.
- Sánchez Torres, C. (2006). *Derecho e instituciones electorales en Colombia*. Bogotá: DIKE.
- Santana, P. (2010). El fraude y la infiltración mafiosa en la política colombiana. *Revista Política Colombiana. El nuevo ajedrez político: Contraloría General de la República*, (5), (40-57).
- Santos, B. (1998). *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Uniandes.
- Sartori, G. (2005). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
- Senado de la República de Colombia. (2012). Recuperado de: <http://www.senado.gov.co/sala-de-prensa/noticias/item/12706-asi-quedo-conformado-el-mapa-politico-en-colombia?tmpl=component&print=1>
- Sevillano, Ó. (2010). Los herederos de la parapolítica, ¿una nueva generación de narco política? En *Misión de Observación Electoral. Mapas de riesgo electoral por factores de violencia. Elecciones Congreso 2010*. Bogotá: Torre Gráfica.
- Sfez, L. (2000). *Crítica de la decisión. Las decisiones políticas de la planeación a la acción*. México: Siglo XXI Editores.
- Thesing, J. y Hofmeister, W. (Eds). (1995). *Partidos políticos en la democracia*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung y Ciedla.
- Thompson, J. & Sánchez, F. (2006). Partidos políticos en América Latina: En la búsqueda de su fortalecimiento. En Autores. (Eds.), *Fortalecimiento de los Partidos Políticos en América Latina: Institucionalización, democratización y transparencia*. San José de Costa Rica: IIDH.
- Tirado, Á. (2001). *Del Frente Nacional al momento actual: diagnóstico de una crisis*. Bogotá: Planeta, Tomo II.
- Tirado, Á. (2007). *El estado y la política en el siglo XIX*. Bogotá: El Áncora Editores.

- Torres, M., Rueda, M., Manrique, V., Rojas, H. & González, C. (2010). *Nueva reforma política y proceso electoral del año 2010. Aspectos básicos para votar en las Elecciones Legislativas de 2010*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Touraine, A. (2000). La limitación del poder. En Autor. (Ed.), *¿Qué es la Democracia?* 2ª edición en español. Texto original en francés. (Pons, H. Trad.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Tula, M. (2011). El voto electrónico en los procesos electorales argentinos. En Loza, N. (Comp.), *Voto electrónico y democracia directa. Los nuevos rostros de la política en América Latina*. (51-66). México: FLACSO.
- Ungar, E. & Ruiz, G. (1998). ¿Hacia la recuperación del Congreso? En Dávila, A. & Bejarano, A. (compiladores), *Elecciones y democracia en Colombia, 1997-1998*. Bogotá: Fundación Social, Departamento de Ciencia Política-Universidad de los Andes.
- Ungar, E. & Cardona, J. (2010). ¿Hubo una bancada parapolítica? En López, C. (Ed.), *Y re-fundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. (274-304). Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris y Mondadori.
- Uribe, M. (2002). Las incidencias del miedo en la política: Una mirada desde Hobbes. En Delumeau, J. et. al. *El miedo. Reflexiones sobre su dimensión social y cultural*. (25-46). Medellín, Colombia: Corporación Región.
- Uribe, M. (2002). Las promesas incumplidas de la democracia participativa. En Moncayo, V. (Comp.), *El debate a la Constitución: Seminario de evaluación diez años de la Constitución de Colombia (Bogotá, 2001)*. (191-208). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Uribe, D. (1992). La Constitución de 1991 y el ideario liberal. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Vallés, J.M. & Bosch, A. (1997). *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona: Ariel.
- Valencia, L. (2007). Los caminos de la alianza entre los paramilitares y los políticos. En Corporación Nuevo Arco Iris. *Parapolítica, la ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogotá: Intermedio.
- Vanegas, P. (2008). *Estudios de Derecho Electoral*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Vanegas, P. (2009). *Las candidaturas en el derecho electoral colombiano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Vargas, C. (2009). La politización del Consejo Nacional Electoral y la reelección presidencial. En García Villegas, M. & Revelo, J. (Coords.), *Mayorías sin democracia: desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia, 2002-2009*. (282-313). Bogotá: Dejusticia.
- Vargas, M. (2002). *Los problemas de la representación política en Colombia*. (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá: Iepri.
- Vélez, R. (1997). *Leyes de partidos políticos, leyes electorales, reglamentos de congresos de la comunidad*. Bogotá: Gente Nueva.
- Vergnaud, A. (2004). *Las ideas Conservadoras en sus raíces y fronteras*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Vives, J. (1984). *Tratado de derecho electoral colombiano*. Bogotá: Temis.
- Welp, Y. (2011). Latinoamérica conectada. Apuntes sobre el desarrollo de la democracia electrónica. En Loza, N. (Comp.), *Voto electrónico y democracia directa. Los nuevos rostros de la política en América Latina*. (13-32). México: Flacso.
- Wills, M. (2002). Inclusión partidista y exclusión cultural en Colombia: pistas para comprender su relación. *Revista Análisis político: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri)*, (46), 44-57.
- Zovatto, D. (2010). La reforma política en América Latina: Evolución, actualidad, tendencias y efectos. *Revista Política Colombiana. El nuevo ajedrez político: Contraloría General de la República*, No. 5, 108-133.

Sentencias

- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-406 de 1992. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-505 de 1992. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-124 de 1993. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-532 de 1993. M. P. Hernando Herrera Vergara.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-230 de 1994. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-056 de 1994. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-080 de 1994. M. P. Hernando Herrera Vergara.

- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-089 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C- 180 de 1994. M. P. Hernando Herrera Vergara.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-309 de 1995. M. P. José Gregorio Hernández Galindo.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-477 de 1996. M. P. Fabio Morón Díaz.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-636 de 1996. M.P. Hernando Herrera Vergara.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-111 de 1997. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-237 de 1997. M. P. Carlos Gaviria Díaz.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-169 de 2001. M. P. Carlos Gaviria Díaz.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-569 de 2004. M. P (E). Rodrigo Uprimny Yepes.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-757 de 2004. M. P. María Victoria Calle Correa.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-792 de 2005. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-367 de 2006. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-303 de 2010. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-490 de 2011. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Información del autor

Abogado de la Universidad de Medellín (2009); Especialista en Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia (2010); y Magíster en Derecho con énfasis en Derecho Público de la Universidad de Medellín (2012). Asesor jurídico; Director y Editor de la Revista *Summa Iuris*, Coordinador del Grupo de Investigaciones jurídicas y sociales (JURISOL) y Docente-Investigador tiempo completo en la Facultad de Derecho de la Fundación Universitaria Luis Amigó, sede Manizales, Colombia. Correo electrónico institucional: paulo.arboledara@amigo.edu.co