



**JAIME  
BUENAHORA  
FEBRES-CORDERO**

# LOS PROCESOS ELECTORALES

## FUNDAMENTO DE LA DEMOCRACIA

**JAIME BUENAHORA FEBRES-CORDERO**

Estudió Derecho y Economía en la Universidad Javeriana de Bogotá, e hizo luego maestrías en Sociología del Derecho y en Ciencias Políticas en la Universidad de La Sorbonne, en París. También estudió Historia en la Universidad de Heidelberg, Alemania.

Su vocación académica le ha permitido enseñar durante más de 30 años. Ha sido catedrático en las facultades de Derecho de las Universidades Javeriana, Externado y Libre. En la actualidad es el Director Académico de la Maestría en Global Affairs, de la Universidad Fairleigh Dickinson en los Estados Unidos de América. Es autor de varios libros, entre los que destacan “La Democracia en Colombia”, “El Proceso Constituyente”, “La Generación del Terremoto”, y “Procesos Electorales y Democracia en Colombia”.

Su participación en el sector público colombiano le ha permitido ser, entre otras cosas, Representante a la Cámara, Magistrado del Consejo Superior de la Judicatura, Vice Ministro del Interior, Secretario de Gobierno de Bogotá, y Cónsul General de Colombia en Nueva York.





# LOS PROCESOS ELECTORALES



**JAIME BUENAHORA FEBRES-CORDERO**

**LOS PROCESOS ELECTORALES  
FUNDAMENTO DE LA DEMOCRACIA**



Buenahora Febres-Cordero, Jaime, 1952-

Los Procesos electorales : Fundamento de la democracia / Jaime Buenahora Febres Cordero. -- Bogotá : Grupo Editorial Ibáñez, 2018.

248 páginas ; 24 cm.

ISBN 978-958-749-997-1

1. Elecciones - Colombia 2. Democracia - Colombia 3. Legislación electoral - Colombia. 4. Participación política - Colombia. I. Tít.

324.986 cd 22 ed.

A1622291

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango



**REGISTRADURÍA**  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

JUAN CARLOS GALINDO VÁCHA  
*Registrador Nacional del Estado Civil*

JAIME HERNANDO SUÁREZ BAYONA  
*Registrador Delegado en lo Electoral*



Centro de Estudios  
en Democracia  
y Asuntos Electorales

LUIS FERNANDO CRIALES GUTIÉRREZ  
*Registrador Delegado para el Registro Civil y la Identificación*

ERIKA PATRICIA SARQUIS MATTA  
*Coordinadora Grupo de Trabajo CEDAE*

© JAIME BUENAHORA FEBRES-CORDERO

© GRUPO EDITORIAL IBÁÑEZ  
Carrera 69 Bis N° 36-20 Sur  
Teléfonos: 2300731 - 2386035  
Librería: Calle 12B N° 7-12 L.1  
Tels.: 2835194 - 2847524  
Bogotá, D.C. - Colombia  
[www.grupoeditorialibanez.com](http://www.grupoeditorialibanez.com)

ISBN: 978-958-749-997-1

Diseño de carátula: David A. Cortés  
Diagramación electrónica: Deissy Alejandra Rodríguez

Queda prohibida la reproducción parcial o total de este libro por cualquier proceso reprográfico o fónico, especialmente por fotocopia, microfilme, offset o mimeógrafo.

Ley 23 de 1982

® 2018

*A María del Pilar,  
Cristina, Santiago y Andrés,  
con el amor de siempre.*



## CONTENIDO

PRESENTACIÓN .....	13
INTRODUCCIÓN.....	17

### CAPÍTULO I ASPECTOS GENERALES SOBRE LA DEMOCRACIA

1. EL PODER POLÍTICO .....	23
2. EL PODER Y EL ESTADO .....	29
3. EL ESTADO Y LA DEMOCRACIA.....	33
4. LA DEMOCRACIA EN SUS FINES .....	37
5. LA DEMOCRACIA EN SUS FORMAS.....	39
A. SEGÚN EL ROL DE LOS CIUDADANOS .....	41
1. <i>La Democracia Directa</i> .....	41
2. <i>La Democracia Representativa</i> .....	43
3. <i>La Democracia Participativa, ¿fórmula de complementariedad?</i> .....	45
B. SEGÚN LA VISIÓN IDEOLÓGICA.....	47
1. <i>La Democracia Liberal</i> .....	48
2. <i>La Democracia Socialista</i> .....	50
C. SEGÚN EL TIPO DE GOBIERNO.....	54
1. <i>La Democracia Parlamentaria</i> .....	55
2. <i>La Democracia Presidencial</i> .....	57
3. <i>La Democracia Semipresidencial o Semiparlamentaria</i> .....	59
D. LA DEMOCRACIA SEGÚN LOS RESULTADOS .....	60
1. <i>La Democracia Política</i> .....	61
2. <i>La Democracia Económica y Social</i> .....	63

### CAPÍTULO II TEORÍA DE LOS PROCESOS ELECTORALES

1. LOS SISTEMAS ELECTORALES EN EL MUNDO MODERNO .....	68
A. LA REPRESENTACIÓN POPULAR.....	69

1.	<i>Los antecedentes de la representación</i> .....	69
2.	<i>Los fines esenciales de la representación</i> .....	71
3.	<i>Dificultades entre la teoría y la práctica de la representación</i> .....	72
B.	EL DERECHO AL SUFRAGIO .....	73
1.	<i>Las restricciones del derecho al sufragio</i> .....	73
2.	<i>Las categorías del derecho al sufragio</i> .....	76
3.	<i>El cuerpo electoral</i> .....	80
C.	LOS MODOS DE VOTACIÓN O DE ESCRUTINIO .....	83
1.	<i>El sistema mayoritario</i> .....	84
2.	<i>La representación proporcional</i> .....	86
3.	<i>Los sistemas electorales mixtos</i> .....	90
4.	<i>Representación, sistema electoral y régimen político</i> .....	91
2.	EL SISTEMA ELECTORAL COLOMBIANO .....	92
A.	LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO AL SUFRAGIO .....	92
1.	<i>Las principales restricciones al sufragio</i> .....	93
2.	<i>El caso especial de la mujer</i> .....	97
3.	<i>La abstención como constante electoral</i> .....	99
4.	<i>El sufragio en la Constitución de 1.991</i> .....	104
B.	MODOS DE ESCRUTINIO Y CIRCUNSCRIPCIONES .....	105
1.	<i>El escrutinio mayoritario</i> .....	105
2.	<i>La representación proporcional</i> .....	107
3.	<i>Las diferentes circunscripciones</i> .....	108
C.	LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL .....	112
1.	<i>El Consejo Nacional Electoral</i> .....	112
2.	<i>El Registrador Nacional del Estado Civil</i> .....	115
3.	<i>El Código Electoral</i> .....	116
D.	EL CONTENCIOSO ELECTORAL .....	119

### CAPÍTULO III PRÁCTICA DE LOS PROCESOS ELECTORALES

1.	LA CIRCUNSCRIPCIÓN NACIONAL DEL SENADO DE LA REPÚBLICA .....	122
A.	PARTIDOS, CANDIDATOS Y PROGRAMAS .....	122
1.	<i>Partidos y movimientos reconocidos en marzo de 2.018</i> .....	124
2.	<i>Las listas presentadas para Senado</i> .....	126
3.	<i>La confusión programática</i> .....	127
B.	PUBLICIDAD, MARKETING Y CLIENTELISMO .....	129
1.	<i>El manejo de la imagen</i> .....	129
2.	<i>La evolución del clientelismo</i> .....	130
3.	<i>La dispersión del voto de opinión</i> .....	131
C.	LOS COSTOS DE CAMPAÑA .....	132

1.	<i>La financiación del Estado</i> .....	133
D.	ASPECTOS GENERALES DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN NACIONAL DE SENADO .....	136
1.	<i>El sistema de partidos</i> .....	137
2.	<i>Listas cerradas y listas con voto preferente</i> .....	138
3.	<i>La fortaleza unidepartamental</i> .....	140
4.	<i>La expansión regional y nacional</i> .....	141
5.	<i>El significado de Bogotá D.C.</i> .....	142
6.	<i>La representatividad departamental y regional</i> .....	144
7.	<i>Las minorías, ya no tan favorecidas</i> .....	145
2.	EL PLEBISCITO POR LA PAZ.....	152
A.	¿POR QUÉ SE LLEGÓ A LA INSTANCIA PLEBISCITARIA? .....	153
B.	LA LEY ESTATUTARIA 1806 DE 2.016 .....	154
1.	El trámite legislativo.....	155
2.	<i>La revisión de la Corte Constitucional</i> .....	159
C.	LA CAMPAÑA DEL PLEBISCITO POR LA PAZ .....	160
1.	<i>El decreto del Presidente de la República</i> .....	161
2.	<i>La Registraduría y el Consejo Nacional Electoral</i> .....	162
3.	<i>Comités promotores del SI y del NO</i> .....	163
4.	<i>Las encuestas de opinión</i> .....	164
D.	RESUMEN DEL ACUERDO FINAL DE PAZ .....	165
E.	ESTADÍSTICAS Y ANÁLISIS ELECTORAL .....	166
1.	<i>Aspectos generales de la votación</i> .....	166
2.	<i>Algunas razones que explican la decisión por el NO</i> .....	171
3.	<i>La abstención en el Plebiscito</i> .....	173
F.	EL SEGUNDO ACUERDO.....	174
1.	<i>Los diálogos entre el Gobierno y los voceros del NO</i> .....	175
2.	<i>La Refrendación del Acuerdo de Paz por el Congreso</i> .....	177

#### CAPÍTULO IV

### PROCESOS ELECTORALES Y CONSTRUCCIÓN DE DEMOCRACIA

1.	¿CONSTRUCCIÓN DE CUÁL DEMOCRACIA? .....	179
A.	LA CARENCIA DE PUENTES ENTRE LA DEMOCRACIA POLÍTICA Y LA DEMOCRACIA ECONÓMICA Y SOCIAL .....	180
B.	EL BLOQUEO INSTITUCIONAL.....	182
2.	LOS PROBLEMAS EXÓGENOS DE LA DEMOCRACIA COLOMBIANA.....	183
A.	LA FUERZA DEL CAPITALISMO INTERNACIONAL.....	184
1.	<i>El inmenso poder de las Transnacionales</i> .....	185

2.	<i>Los indicativos de América Latina</i> .....	187
3.	<i>El fallido Tratado de Libre Comercio para Las Américas</i> .....	188
4.	<i>El Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos</i> .....	189
3.	LOS PROBLEMAS ENDÓGENOS DE LA DEMOCRACIA COLOMBIANA .....	191
A.	¿EN CONTRAVÍA DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES? .....	191
1.	<i>La visión de los Constituyentes</i> .....	193
2.	<i>Entre la libertad de empresa y el intervencionismo de Estado</i> .....	193
3.	<i>La interpretación de las normas económicas</i> .....	195
B.	LA REALIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL DEL PAÍS.....	196
1.	<i>Consideraciones sobre el sector rural</i> .....	197
2.	<i>Comentarios sobre la Salud, la Educación y la Vivienda</i> .....	198
3.	<i>La evolución de la Minería</i> .....	200
C.	LA INSUFICIENCIA DE LOS PLANES DE DESARROLLO .....	202
1.	<i>El Plan de Desarrollo 2.014 - 2.018</i> .....	204
2.	<i>El Plan de Desarrollo 2.018 - 2.022</i> .....	205
D.	LA DEBILIDAD IDEOLÓGICA DE LOS ACTORES DE LA POLÍTICA .....	210
1.	<i>La crisis de los partidos y movimientos políticos</i> .....	210
2.	<i>Las FARC como nuevo actor de la política</i> .....	216
E.	EL CÁNCER DE LA CORRUPCIÓN .....	219
1.	<i>Breve mirada a la corrupción en el país</i> .....	220
2.	<i>Un oportuno paréntesis para colocar la corrupción en contexto</i> .....	221
3.	<i>Entre situaciones indignantes y búsqueda de las causas</i> .....	222
4.	<i>Una Justicia Especial para los delitos contra la Administración Pública</i> ...	225
4.	NOTAS FINALES .....	228
	BIBLIOGRAFÍA.....	233

## PRESENTACIÓN

A pesar de la complejidad de la democracia, todos creemos tener una idea más o menos argumentada sobre su significado y alcance. A. LINCOLN la definió como *'el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo'*, al paso que otros como W. CHURCHILL, reconociendo sus limitaciones, expresaron que era *'la menos mala entre todas las formas de gobierno'*. Y algunos, guiándose por los resultados de los procesos electorales, prefirieron definirla simplemente como *'el gobierno de las mayorías'*, no obstante saber que en sociedades altamente polarizadas esa visión puede conducir a *'la tiranía de las mayorías'*, en tanto que se desconocen y golpean las minorías. Sea lo que fuere, la democracia, más que un concepto, es una manera de concebir la sociedad, una forma de vida, una filosofía.

En sentido moderno, la democracia tiene alrededor de dos siglos y medio. En principio se la concibió bajo la modalidad de la representación y con base en el sufragio censatario, es decir, la capacidad electoral reservada a quienes disponían de amplias ventajas económicas y educativas. De ese sufragio restringido, en virtud de reformas graduales de apertura electoral y contenido político, se llegaría al sufragio universal para consolidar la regla según la cual las mayorías, respetando a las minorías, legitiman el poder que les orienta y dirige. Los diferentes Estados, cada vez más complejos en su organización, se estructuraron inicialmente adoptando la democracia representativa, lo cual permitiría el desarrollo de la participación ciudadana, los partidos políticos y el sistema electoral. Sólo que, la dinámica social llevaría en las últimas décadas a encontrar nuevas bases para la concertación y el pluralismo, de suerte que ha sido conveniente retomar algunos lineamientos de la democracia directa o, si se prefiere, diseñar instrumentos para garantizar la llamada democracia participativa.

No hay duda de que la democracia parece haberse consolidado suficientemente como la forma más aceptada y reconocida de gobierno entre las distintas naciones del mundo contemporáneo. Así se esté lejos de alcanzarla, la democracia cautiva como concepto, y atrae como palabra. Las ideologías la interpretan y consienten según su conveniencia y visión de sociedad, por manera que a veces la dialéctica nos habla de democracias liberales o socialistas, y de democracias capitalistas o populares. Es tal el culto a la democracia que,

inclusive en diversos regímenes autoritarios, verbigracia, los que representaron en su momento N. Ceausescu y A. Pinochet, se procuró su maquillaje mediante mecanismos como el plebiscito para atenuar internacionalmente el horror de sus dictaduras. Como quien dice, si no hay democracia, al menos hay que hacerle al sistema alguna cosmetología para dar a entender que se la tiene.

Nuestro país, con los particularismos obvios, no ha sido ajeno a esa evolución general de la democracia basada en la representación. Como excepción en América Latina, no ha tenido sino cinco golpes de Estado desde que conoció su independencia. Algo ciertamente distinto si nos comparamos con otros países de la región, en donde la dictadura ha sido regla durante amplios períodos. Aunque ello no significa que la democracia haya funcionado o funcione bien entre nosotros, ha dado argumentos para que algunos sectores defiendan la tradición civilista y la vocación democrática de la nación. La institucionalidad del presente, lo sabemos bien, deriva de la Asamblea Constituyente de 1.991, que definió a Colombia como un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en la solidaridad de las personas que la integran, y en la prevalencia del interés general. Y entre las múltiples tareas por desarrollar, entregó a la Registraduría Nacional del Estado Civil dos que resultan fundamentales: por un lado, la identificación de los colombianos; por otro, la organización y dirección de los procesos electorales, entendidos como fundamento de la democracia.

En el propósito de cumplir tales compromisos, la Registraduría se ha dotado de algunas herramientas y medios adecuados, en particular para poder reflexionar en permanencia y con rigor metodológico sobre la democracia y su funcionamiento. Su base ha sido el Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales CEDAE, creado en 2.007, que significó un paso trascendental en esta dirección, toda vez que un buen número de investigaciones se han adelantado por prestigiosos centros universitarios y reconocidos doctrinantes para radiografiar los cambios en la identificación y el registro civil de las personas y, de manera muy especial, en relación con las mutaciones legales, jurisprudenciales, doctrinarias y culturales que se han dado en materia electoral tanto en Colombia como en el mundo.

Nos complace entregar la publicación *'Los Procesos Electorales, Fundamento de la Democracia'*, trabajo desarrollado por Jaime BUENAHORA FEBRES-CORDERO, experto en la materia. Escritos anteriores suyos, como *'El Proceso Constituyente'* y *'La Democracia en Colombia'*, dan fe de su vocación analítica. Esta nueva investigación, que defiende el supremo valor que tienen los

procesos electorales como desenlace en la competencia por el poder político, se compone de cuatro capítulos, a saber:

El primero, concerniente a aspectos generales de la democracia que ameritan un continuo y reiterado análisis, como que partiendo del poder político y su desarrollo en el Estado moderno, el autor nos entrega varias clasificaciones de la democracia, según el rol de los ciudadanos, los tipos de gobierno, las ideologías, o los resultados alcanzados, para exaltar el valor que tiene la democracia económica y social, en tanto que es capaz de satisfacer gran parte de las expectativas y necesidades ciudadanas por la inclusión social y las oportunidades que genera.

El segundo capítulo lo dedica a la teoría general de los procesos electorales, pues si bien se cumplen generalmente en una sola jornada, a no ser que exista el voto anticipado, tienen como soporte un amplísimo marco institucional relacionado con la representación, la financiación de las campañas, las inhabilidades e incompatibilidades de los aspirantes, el derecho al sufragio, las circunscripciones electorales, y los modos de votación o de escrutinio. Con base en ese sólido complejo normativo, los procesos electorales constituyen ese desenlace que en pocas horas define el poder y la nueva gobernabilidad. Bajo esta perspectiva, BUENAHORA FEBRES-CORDERO revisa primeramente la evolución de los sistemas electorales en el mundo moderno, y luego su proyección parcial al caso colombiano.

La tercera sección, relativa a la práctica de los procesos electorales, recoge dos experiencias recientes de la democracia colombiana, ambas de inmensa trascendencia: por una parte, las elecciones del Senado de la República de marzo de 2.018, que son una manifestación específica de la democracia representativa; por otra, el plebiscito por la Paz, que se realizó en octubre de 2.016, como expresión concreta de la democracia participativa. Como se colige, los capítulos segundo y tercero están concebidos por el autor para mejor comprender el entrelazamiento entre la teoría y la práctica de los procesos electorales entendidos como nutriente y fundamento de la democracia.

El capítulo cuarto, que nos invita a reflexión sobre el funcionamiento de la democracia en Colombia, sienta las bases para una oportuna controversia intelectual y académica. El autor, entre las distintas clasificaciones de la democracia, privilegia aquélla que se apoya en los resultados, por manera que distingue entre la democracia política y la democracia económica y social. Nos muestra las diferencias existentes entre los países industrializados y los que se encuentran en vías de desarrollo para establecer secuencia entre estas dos categorías de la democracia, señalando que en los primeros generalmente la

democracia política conduce a la democracia económica y social, al paso que en los segundos las dificultades que afloran son innumerables. Esta tesis, aplicada a Colombia, le permite a Jaime BUENAHORA, más que repensar los factores exógenos y endógenos que dificultan el desarrollo de la democracia en nuestro país, proponer algunas alternativas viables para construir una sociedad más justa y equitativa, identificada por la inclusión y las oportunidades para todos.

Estamos seguros que esta nueva obra enriquece plenamente el debate filosófico político alrededor de la democracia. Desde la Registraduría Nacional del Estado Civil seguiremos apoyando los distintos esfuerzos que conduzcan a la construcción de la democracia en nuestro país, no sólo con investigaciones valiosas como la que hoy presentamos, sino con el fortalecimiento permanente del programa *'Todos Somos Democracia'*, que proyecta su visión en virtud de líneas como las del Gobierno Juvenil, el Museo Itinerante, y los Libros Infantiles. Nuestro compromiso es ilimitado en materia de educación para la democracia y, en particular, en el trabajo para direccionar y organizar unos procesos electorales transparentes y con plenas garantías. De cierta forma, conociendo que la democracia como sistema político siempre será perfectible, estamos dedicados a nutrirla formando demócratas.

JUAN CARLOS GALINDO VACHA  
*Registrador Nacional del Estado Civil*

## INTRODUCCIÓN

La democracia, entendida como esa forma de gobierno cuya finalidad principal es promover la igualdad de oportunidades y garantizar el bienestar colectivo, descansa en ideales de comportamiento que sirven de guía y referente a todos los asociados. Se trata de un orden imaginado, al igual que la religión, la moral y el derecho. Qué tan lejos o tan cerca se esté de ese propósito societario, depende de múltiples factores. En primera instancia, funcione o no la democracia, satisfaga o no las expectativas ciudadanas, en fin, parezca realidad o simple ilusión, terminamos aceptándola como la menos mala entre todas las formas de gobierno, lo cual significa que siempre será susceptible de ser mejorada. Profundizar sobre las raíces y el sentido del poder político, así como sobre su manifestación en el Estado moderno y los lazos que derivan frente a la democracia, es una reflexión que debemos hacer en forma reiterada. Revisar qué tanto funciona la democracia en nuestro país como sistema político, esto es, qué tanto se aplican los principios rectores de la Constitución, en especial la solidaridad social y la prevalencia del interés general, y qué tanto se cumplen los fines esenciales del Estado, tales como la promoción de la prosperidad colectiva y la vigencia de un orden justo, es una tarea cotidiana para cualquier ciudadano.

El culto a la democracia en el mundo contemporáneo da prueba de su consolidación como sistema, así su funcionamiento sea bastante diferente en el comparativo de naciones que la practican. No son lo mismo sus resultados en términos de satisfacción ciudadana en las naciones industrializadas que en los países en vías de desarrollo o integrantes del Tercer Mundo, toda vez que en los primeros la democracia política logra transformarse de manera gradual en democracia económica y social, generando inclusión y oportunidades para todos, al paso que en los segundos son innumerables los obstáculos para alcanzar tal secuencia. Colombia hace parte de ese segundo bloque, en condición de nación en vías de desarrollo, inserta en el capitalismo internacional de periferia.

Resulta interesante comprender la paradoja que ofrecen las dos naciones más pobladas del planeta, que representan juntas el 38% de la población mundial, valga decir, la India y la China, como quiera que desde el punto de vista formal, la primera representa la democracia política más grande del mundo,

toda vez que votan 400 millones de personas, aunque eso no conduzca a nada por las profundas diferencias que las castas establecen y, en consecuencia, la marginalidad y pobreza continúen arrojando a la inmensa mayoría de la población, mientras que la China, sin necesidad de democracia, o sea sin competencia político partidista ni procesos electorales libres, avanza hacia el desarrollo a ritmo acelerado, al punto que durante 25 años mantuvo un crecimiento del Producto Interno Bruto por encima del 7%, y se ha colocado ya como la segunda potencia económica del planeta. No obstante ese escenario de elogios en lo macroeconómico, una radiografía completa de la China nos mostraría también esa otra faceta autoritaria y despótica del régimen comunista, de suerte que enfrentados a la negación de las libertades del individuo, cualquiera preferiría vivir en una democracia incompleta a tener que soportar el yugo del totalitarismo.

La complejidad de la democracia se explica por las distintas formas de concebirla y, sobre todo, de organizarla como sistema de gobierno. A través de la historia son múltiples sus categorías, desde la oposición clásica entre democracia directa y democracia representativa, pasando por su fórmula intermedia o sea la democracia participativa, hasta aquéllas en las cuales las ideologías juegan un papel trascendental, enfrentando, por ejemplo, la democracia liberal y la democracia socialista, o aquéllas otras que, en términos del ejercicio del gobierno llevan a distinguir entre democracia parlamentaria y democracia presidencial, o las categorías que apoyándose en los resultados prácticos, confrontan la democracia política formal y la democracia económica y social.

En la mayoría de los Estados contemporáneos, la democracia se ha estructurado bajo el modelo representativo, por manera que los procesos electorales que periódicamente se realizan a nivel nacional, regional y local permiten renovar el poder político. En no pocas ocasiones, esa renovación no implica un corte o suspensión frente a la mayoría de las políticas públicas, como quiera que la nueva gobernanza puede responder al mismo marco ideológico del poder saliente. Es obvio que generalmente se presenten algunos aspectos en donde se observen ajustes, o medianas y pequeñas variantes. Cosa distinta ocurre cuando el triunfo electoral corresponde a vertientes ideológicas radicalmente diferentes de la que representa el poder que culmina. Pero, en cualquiera de estas hipótesis, la conclusión es la misma: los procesos electorales son el fundamento de la democracia.

Los ciudadanos acuden a las urnas y votan por los candidatos de sus preferencias en la esperanza de tener un futuro mejor, esto es, de construir

colectivamente una mejor sociedad, más justa e incluyente. Por tanto, los procesos electorales y la gobernabilidad que deriva deberían generar cada vez mayor confianza ciudadana. De cierta forma, después de cada proceso, en el transcurso de un nuevo ejercicio de gobierno, debería alcanzarse una mayor calidad en las políticas públicas y un mejoramiento en las costumbres del cuerpo de servidores públicos. Más aún, en determinados sectores, si no opera un giro frente a las estructuras económicas y sociales que garantice mayor satisfacción ante las necesidades ciudadanas, al menos deberían generarse unos cambios graduales en las áreas de gobierno que más relacionadas están con las metas de la democracia. Esta orientación llevaría a la solución progresiva o, por lo menos a la atenuación, de problemas que hacen precaria la democracia en nuestro país, como los altos niveles de desigualdad y pobreza. Solo que una mirada general nos lleva a concluir inevitablemente que no hay una ruta de continuidad, que comporte gradualidad para avanzar hacia la democracia económica y social, que es la que realmente importa a los ciudadanos.

Es sabido que en términos formales la democracia política funciona en nuestro país. En efecto, la división tripartita de los poderes públicos, que impide su concentración en unas manos, está consagrada en la Constitución y se desarrolla en la práctica. Las elecciones, como mecanismo adecuado para escoger presidente de la República, congresistas, gobernadores, diputados, alcaldes y concejales, se realizan con periodicidad en virtud de una competencia política que permite a las diversas ideologías alcanzar alguna representación. La financiación preponderante del Estado en las campañas políticas, la separación de los distintos procesos electorales, el uso de la tarjeta electoral y el cubículo, y la implantación del voto programático son algunas de las medidas que se han adoptado en las últimas décadas para implementar la democracia. Normalmente opera la libertad de expresión y los medios de comunicación no soportan ninguna censura oficial, toda vez que sus editoriales, columnas y noticieros opinan con entera libertad. En tiempo de campaña presidencial, el Estado garantiza a los distintos candidatos espacios televisivos en forma gratuita para que presenten sus planteamientos a los potenciales electores. Y, en tiempos de no campaña, el Consejo Nacional Electoral otorga horarios a los diferentes partidos y movimientos para difundir su ideología y comentar el acontecer nacional.

No obstante las aparentes bondades del sistema político, el panorama descrito no debe ilusionarnos. Si bien es cierto que en términos relativos todos esos rasgos de la democracia política se contemplan en Colombia, como en otros países de América Latina, no lo es menos que la democracia económica y

social continúa siendo un simple ideal. En efecto, la democracia política se acompaña en su funcionamiento de mecanismos que la convierten en un sistema meramente formal, como quiera que acomodan sus elementos en favor de la clase política y económica que detenta el poder desde hace décadas. Por un lado, la formalidad jurídica, a pesar del mejoramiento instrumental, no logra impedir la distorsión de la democracia. Por otro, el modelo económico imperante, adscrito al neoliberalismo sin control, impide la formación de un Estado Social de Derecho sostenible, que de forma progresiva permita la aplicación real de los derechos económicos, sociales y culturales.

El punto es de extrema actualidad y preocupación, toda vez que el apoyo a la democracia en América Latina ha caído por debajo del 50%. En todas las naciones de la región, el poder y la gobernabilidad se definen con base en procesos electorales, que son el fundamento de la democracia, toda vez que radiografían la voluntad popular alrededor de las grandes decisiones colectivas. Sus cimientos se encuentran en el sistema electoral. Ahora bien, ese esquema institucional, que siempre se puede mejorar, hace parte de la democracia política formal pero no garantiza la democracia económica y social. Precisamente por la desesperanza que ello implica, en la más reciente encuesta de *Latinobarómetro*, el 77% de los colombianos interrogados manifestó su desconfianza en el poder judicial, al paso que el 78% expresó lo mismo respecto del Gobierno, y el 84% en relación con los partidos y movimientos políticos. Es tan grave la no secuencia entre la democracia política y la democracia económica y social, que sólo el 54% manifestó estar de acuerdo con la democracia como sistema de gobierno.

El presente trabajo consta de cuatro capítulos que se entrelazan para dar sustento a la tesis según la cual la democracia se mide por los resultados o sea la satisfacción de las expectativas ciudadanas, resaltando entonces el valor de la democracia económica y social. Desde luego, no puede darse esta categoría de la democracia sin que medie la democracia política, cuyo fundamento son los procesos electorales. En ese orden de ideas, el primer capítulo revisa aspectos generales de la democracia, como que partiendo del poder político profundiza sobre el papel de los ciudadanos según sus distintas categorías.

El segundo capítulo se enfoca en la teoría general de los procesos electorales, por lo cual revisamos tanto la evolución de los sistemas electorales en el mundo como su relativo determinismo frente a la institucionalidad colombiana, todo lo cual nos permitió bajo una metodología histórico comparativa referirnos a la representación, la financiación de las campañas, las inhabilidades e incompatibilidades de los candidatos, el derecho al voto, las circunscripciones

electorales, y los modos de escrutinio, así como a la organización y el contencioso electoral.

El capítulo tercero, dedicado al ejercicio práctico de los procesos electorales, recoge dos eventos políticos recientes, ambos de la mayor trascendencia para el país: por un lado, los comicios senatoriales de 2018, en tanto que muestran cómo funciona la democracia representativa; por otro, el plebisto por la Paz, que tuvo lugar en octubre de 2.016, como reflejo de la democracia participativa.

El último capítulo, referente a los procesos electorales y la construcción de democracia, analiza las dificultades que en nuestro país encuentra la democracia política para convertirse en democracia económica y social. El nivel de dependencia económica y la entrega cada vez mayor al neoliberalismo constituyen los principales elementos externos de bloqueo para construir el Estado Social de Derecho. Y, entre los distintos factores internos de perturbación, se señalan la no aplicación de la Carta Política y sus principios rectores, en especial la prevalencia del interés general; la inmensa complejidad social por las diferencias de clase y los descomunales niveles de desigualdad; la incapacidad del Estado para manejar los recursos naturales, generalmente en manos de las multinacionales; la no respuesta a las necesidades básicas del cuerpo societario, con planes de desarrollo insuficientes y recursos financieros escasos; la poca solidez ideológica de los principales actores de la política; y, el fenómeno depredador de la corrupción, que ha hecho metástasis en el organismo social.

En síntesis, reflexionar sobre el modelo económico, considerando la economía internacional, la situación social del país, y las normas constitucionales que nos rigen, es un ejercicio indispensable para establecer los correctivos apropiados y asegurar una democracia sostenible en lo económico y social. Creemos que es posible lograr la transformación del país en medio del capitalismo, siempre y cuando se trate de un capitalismo con rostro humano, es decir, permitiendo la libertad de empresa y la competencia, pero acudiendo con firmeza al intervencionismo de Estado en áreas en donde la generación de oportunidades sea clave para reducir la brecha.

Por último, quiero agradecer de manera especial al señor Registrador Nacional del Estado Civil, Juan Carlos GALINDO VACHA, por la oportunidad que me ha brindado para adelantar esta investigación, así como al equipo del CEDAE, liderado por Erika Patricia SARQUIS MATTA, por su permanente impulso y colaboración. Espero con entusiasmo que el presente trabajo se entienda como una humilde contribución para el debate sobre el presente y el futuro de nuestra

nación. Quienes interpretamos la democracia como una filosofía de vida, sabemos que tiene que satisfacer al mismo tiempo las necesidades espirituales y materiales de los individuos, generándoles oportunidades suficientes, razón por la cual el respeto por las libertades fundamentales y la aplicación de los derechos económicos y sociales tienen que entrelazarse formando un todo de compatibilidad y complementación. Ser parte de esta tarea, que no es otra cosa que la construcción del Estado Social de Derecho, es la invitación que la presente publicación pretende.

## CAPÍTULO I

### ASPECTOS GENERALES SOBRE LA DEMOCRACIA

Donde quiera que hay grupo se estructuran relaciones y elementos de poder. Estas circunstancias, que han acompañado al Homo Sapiens desde la revolución cognitiva hace 70 mil años, continúan existiendo y respaldando el ejercicio del poder. En la medida en que no ha habido una agrupación sin reglas, ni tampoco reglas sin poder, siempre se ha dicho que el poder es el fenómeno social por excelencia.

Todas las sociedades modernas, así como las primitivas e intermedias, se han formado sobre centenares de individuos insertos todos en una diversidad de grupos: hordas, familias, clanes, tribus, comunas, sindicatos, partidos, iglesias, en fin, una multiplicidad de asociaciones en cuyo seno se ha ejercido el poder. En todos esos grupos siempre han existido responsables y adherentes o, mejor, unos pocos que dirigen y muchos que son dirigidos. Al final, en todo grupo se ha podido diferenciar entre quienes detentan el poder y quienes aceptan seguir las directrices de los primeros. Por algo dice Nietzsche que la voluntad de poder es la fuerza motivadora básica de la naturaleza y la sociedad humana.

#### 1. EL PODER POLÍTICO

Más allá de las transversales que se desarrollan entre los distintos grupos de cualquier sociedad, es evidente que hay un poder especial que se sobrepone a todos esos poderes parcelados, y que se distingue de ellos de manera radical por su supremacía y porque tiene la fuerza globalizante para intervenirlos y, eventualmente, para doblegarlos.<sup>1</sup> Ese es precisamente el poder político, reflejado a través de la historia en las más variadas entidades políticas, como la tribu, la polis y la señoría feudal, y en tiempos modernos encontrando su expresión máxima en el Estado. En la representación pragmática y cruda de Maquiavelo, la lucha por conquistar ese poder tan especial, es lo que explica

---

<sup>1</sup> CHATEBOUT, Bernard. *Droit Constitutionnel et Science Politique*, 28e. édition, Dalloz-Sirey, Paris, 2011

el ejercicio permanente de la política, con su romanticismo, moderación y más bajas pasiones.

El juego de la imaginación podría colocarnos ante dos hipótesis interesantes: la primera, para suponer una comunidad compuesta únicamente por individuos como Pericles, Alejandro Magno, Julio César, Enrique VIII, Carlos V, Napoleón o Bolívar, caracterizados todos por una firme vocación de mando; por supuesto, si tratan de dirigir y de dar órdenes todos al mismo tiempo, la sociedad no alcanzaría jamás su estabilidad. La segunda, para imaginarnos una sociedad diametralmente opuesta, es decir, una colectividad carente de líderes y dirigentes, sin personas con capacidad para orientarla. La pasividad o la inacción desembocarían también en el degeneramiento del organismo social. Es evidente que, en uno y otro caso se trataría de una comunidad enferma, con comprometedores quistes de desorden, caos y anarquía. Las anteriores hipótesis no se presentan en la realidad, toda vez que no es posible concebir una sociedad sin un orden ni una disciplina.

La naturaleza social del hombre ha mostrado a lo largo de su evolución muy variadas formas de convivencia. Y siempre la búsqueda del orden ha sido una constante. El ser humano entendió su importancia desde la misma célula familiar. Esa preocupación central alrededor del orden estriba en que las personas miembros del núcleo procuran vivir sin que pese sobre ellas un sentimiento de amenaza o de probabilidad de muerte. La dependencia biológica de los hijos frente a los padres comporta una orientación caracterizada por relaciones de mando y obediencia, de consejo y acatamiento, de conocimiento e inexperiencia. La familia persigue el orden para lograr su bienestar, y lo propio ocurrirá con el clan y la tribu. Todas las comunidades, sin excepción, tratarán de alcanzar el orden social. Desde luego, tenemos que suponer el concepto correlativo, el desorden social, y entender que, si bien las sociedades despliegan con mayor frecuencia orden que caos, el orden no es algo espontáneo, que esté dado, que responda a la estructura genética o biológica del hombre. Se trata de algo en extremo complejo, como que “...todas las sociedades experimentan en algún momento síntomas de ruptura del orden”<sup>2</sup>.

La sociedad política, sin duda la más extensa de todas, requiere de ese orden para encuadrar las diversas actividades de los grupos e individuos que la integran, a fin de lograr las metas colectivas y también las personales. Y, además, de esa disciplina que les sirve de estímulo y que ante las infracciones

---

<sup>2</sup> DOWSE, Robert y HUGHES, John. *Sociología Política*, 4ª. ed. Madrid: Alianza Universitaria, p. 34.

o faltas cometidas contra la comunidad replique con sanciones. En la misma línea, G. BURDEAU sostiene que “...*poder y sociedad nacen conjuntamente, y sería absurdo oponerlos, como también sería equivocado oponer libertad y autoridad. El poder es una condición del orden, y la libertad no es posible sino en el orden*”<sup>3</sup>. Sin embargo, no compartimos sino parcialmente la posición del ilustre tratadista, como quiera que si bien es cierto que poder y sociedad nacen conjuntamente, no lo es menos que esa visión según la cual la libertad no es posible sino en el orden, implica profundizar sobre la idea correlativa, esto es, que la opresión solo es posible en el orden, dada la autoridad que lo respalda. Además, las aspiraciones colectivas dependen del orden imaginado, o sea del conjunto de creencias y valores que identifica a una sociedad determinada.

El origen del poder político, así como su naturaleza, a pesar de los esfuerzos de numerosos filósofos, continúa siendo un enigma. ¿Porqué y bajo qué circunstancias se estableció el poder político? ¿En qué consiste realmente? De la experiencia y la observación societaria deriva el misterio de la obediencia. Y más particularmente, no alcanzamos a desentrañar la aplicación de la decisión política, en cuanto que es aceptada por todos los miembros del cuerpo social.

En las sociedades arcaicas o primitivas, el poder resultaba difuso frente a una masa sumisa al conformismo de las costumbres y creencias. En etapas más evolucionadas de la historia, cuando el conflicto con los conglomerados vecinos o las circunstancias económicas exigen la dirección de un jefe, el poder se concentra en un hombre, normalmente en el más fuerte, el más hábil, el más sabio, que lo ejerce como privilegio personal puesto que lo debe a su coraje, a su valor, a su sabiduría. Ahora bien, ese poder individualizado comienza a debilitarse desde el momento en que la conciencia política de los miembros del grupo, de los gobernados, se hace más exigente. El poder, expresión personal de un hombre, desaparece con su muerte; y queda a merced de la lucha entre los distintos jefes del grupo social; y, sobre todo, no puede justificarse sino por la fuerza, material o moral, de quien la genere. La legitimidad que deriva se torna deficiente. Mejor dicho, se sabe quién comanda, pero se ignora quién tiene el derecho de comandar<sup>4</sup>.

Ante tales inconvenientes, y atravesando miles y miles de años, los hombres han inventado diferentes formas de comando y de organización sociopolítica o, mejor, han pretendido legitimar el poder buscándole un soporte para

---

<sup>3</sup> BURDEAU, Georges. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, 19<sup>a</sup>. ed., París: LGDJ, 1980, p. 13.

<sup>4</sup> BODIN, Jean. *Los seis libros de la República*, Libro I, Capítulo VIII.

que sea independiente de las individualidades gobernantes. En eso consiste precisamente la institucionalización del poder, que no es otra cosa que parte del orden social imaginado. El problema radica en que las colectividades siempre han desarrollado órdenes imaginados que no son nada equitativos, toda vez que generan divisiones ficticias entre los grupos, dando lugar a la injusticia y la discriminación. Así, por ejemplo, Hammurabi y los babilonios creían que la esclavitud era simplemente una orden de los dioses; y Aristóteles, por su parte, la consideraba inevitable por la naturalaleza servil de los esclavos, bien diferente a la naturaleza del hombre libre. Así mismo, los padres fundadores de los Estados Unidos de América en 1.776, a pesar de proclamar que todos los hombres nacen iguales, establecieron una jerarquía entre blancos, negros e indígenas, de suerte que solo los primeros realmente gozaban de la libertad. No pocos firmantes de la Declaratoria de Independencia fueron dueños de esclavos que jamás liberaron. Los hindúes de hoy, tan aferrados a la división entre las castas, creen firmemente que unas son superiores a otras como resultado de las fuerzas cósmicas. En fin, la institucionalización del poder, si bien implica orden, siempre trae jerarquías, o sea ventajas para unos y desventajas para otros. Pero, como anota Noah HARARI, “...es una regla de hierro de la historia que toda jerarquía imaginada niega sus orígenes ficticios y afirma ser natural e inevitable”<sup>5</sup>.

Siguiendo esa evolución, M. DUVERGER estima que el poder político se caracteriza por tres condiciones que se entrelazan, como quiera que es a la vez un fenómeno natural, un fenómeno de fuerza, y un fenómeno de creencia o convicción. Ninguna de esas tres condiciones existe por sí sola<sup>6</sup>. En efecto, en cualquier sociedad humana, la ausencia del poder se hace inconcebible para el espíritu; el poder político parece natural, al igual que fenómenos como el agua, el fuego, o el viento. Pero, ¿cómo explicar esa percepción que tienen los hombres sobre la necesidad del poder? Según algunos, el poder se percibe simplemente como algo indispensable para no caer en el desorden social, tal como se anotó antes. Sin embargo, ello no parece suficiente, y no pocos autores acuden entonces a las fórmulas de S. Freud, en particular a aquella según la cual “...el infante es el padre del hombre”. De acuerdo con esta aproximación, el hombre adulto está condicionado por la carencia que la condición humana le coloca por muchísimo tiempo, es decir, la falta de autonomía vital. Ello explica no solo la total dependencia del infante respecto de sus padres, sino también,

<sup>5</sup> HARARI, Yuval N. *Sapiens: A Brief History of Humankind*, Harper-Collins, New York, 2.015, pp. 153 -157.

<sup>6</sup> DUVERGER, Maurice. *Introduction à la Politique*. Paris: Précis Dalloz, 1.984.

cómo esa relación de autoridad inicial acostumbraría al hombre a no vivir sin el poder<sup>7</sup>. En línea parecida, J. Laclan sostiene que el ser humano, en campos como el social o el deportivo, halla generalmente un jefe que lo representa en el ideal de sí mismo. Siguiendo la teoría de los espejos, va mucho más allá al expresar que “...*el hombre encuentra en la sumisión al poder del otro su plena satisfacción*”<sup>8</sup>.

La condición del poder político como fenómeno de fuerza genera mayores controversias. Cuando la característica de la potencia física es demasiado dominante, se corre el riesgo de creer que el poder político se resume en eso. Por supuesto que el poder es mucho más que manifestación de fuerza, a juzgar por las mismas sociedades primitivas, en las que el jefe muchas veces carecía de la ventaja física o el poder de coerción frente a los miembros del grupo. En las sociedades modernas, esa fuerza está controlada por cuanto su desarrollo se enmarca institucionalmente. Desde luego, es alrededor de la fuerza que se han dado las mayores desviaciones de la institucionalización del poder, tanto en tiempos antiguos como en tiempos modernos. ¿Cómo no recordar centenares de episodios en todas las épocas, llenos de persecución, crueldad, injusticia y represión cometidos por quienes han detentado el poder? Más todavía: el elemento fuerza no puede entenderse reducido a la coerción física o armada. M. KUNDERA afirmaba que en economías colectivizadas era posible usar la fuerza privando al individuo de vivienda o empleo si no se plegaba a las directrices del Estado<sup>9</sup>. Algo similar ocurre, en modelos opuestos, cuando las necesidades obligan al individuo a aceptar las condiciones patronales. Por eso, L. ALTHUSSER con propiedad siempre sostuvo que la fuerza podía esconderse en la acción de los aparatos ideológicos del Estado<sup>10</sup>.

Por último, dice M. DUVERGER que el poder político es un fenómeno de creencia o convicción. Todos los pueblos, en un amplio relativismo, desarrollan un conjunto de creencias, normas y valores sobre el ideal de vida comunitaria y los mecanismos o procedimientos que deben adoptarse para conseguirlo. En eso consiste precisamente su cultura política, marco y fundamento de la

---

<sup>7</sup> RIEFF, Phillip. “The Origins of Freud’s Political Psychology”. In: *Journal of Political Ideas*, Vol. 17, No. 2, University of Pennsylvania, pp. 235-249, 1.956.

<sup>8</sup> LACLAN, Jacques. En: *Los cuatro conceptos fundamentales del Psicoanálisis*, publicado en 1.973.

<sup>9</sup> KUNDERA, Milan. En: *El libro de la risa y el olvido*, que le costó la revocatoria de la ciudadanía Checa, publicado en 1.981.

<sup>10</sup> ALTHUSSER, Louis. *Ideología y aparatos ideológicos de Estado*, Buenos Aires: Nueva Visión, 1988.

institucionalización del poder. El mayor o menor respaldo de la ciudadanía a las diferentes instituciones y a los titulares del poder es lo que mide la legitimidad de un sistema político. Max WEBER sostiene que un mínimo de obediencia resulta indispensable en toda relación auténtica de autoridad. Por tanto, describe el poder como la capacidad de ciertos individuos y grupos de suscitar el acatamiento más o menos voluntario de otras partes de la sociedad. Esta obediencia no es total por cuanto está ligada a unos mandatos específicos<sup>11</sup>. Otros como André HAURIUO consideran necesario el consentimiento de la mayoría para que pueda hablarse de verdadera legitimidad, como que quienes obedecen se sienten vinculados no por estar obligados sino porque estiman que del acatamiento a las normas obtienen algún beneficio<sup>12</sup>.

Todo lo anterior parece lógico en atención a las sociedades que se gestan después de la revolución agrícola, hace doce mil años, como quiera que están estructuradas sobre redes de cooperación masivas que solo se explican en virtud de los órdenes imaginados. Insistimos en que la dificultad mayor estriba en que estos órdenes o concepciones de la sociedad no son justos, toda vez que propician una jerarquización artificial entre los distintos segmentos que la integran. El poder político, por la convicción sembrada en los asociados a través de generaciones, explica y justifica cualquier segregación resultante. Así, por ejemplo, los chinos de la antigüedad aceptaban las diferencias porque creían que la Diosa Nü Wa había creado a los humanos de pura tierra, pero con clara distinción entre aristócratas y plebeyos, ya que a los primeros los había formado de fino y delicado barro amarillo, mientras que a los segundos los había hecho de fango oscuro.

Pues bien, desde hace más de dos siglos, las ideas democráticas se han difundido a lo largo y ancho del planeta. Aunque el camino haya sido tortuoso para alcanzar su principal componente, el sufragio universal, así como para consolidar sus más significativas instituciones, hoy en día es poca la argumentación contestataria frente a la democracia. Desde luego, como sistema político, la Democracia siempre será perfectible. La idea no es otra que la del pueblo gobernándose a sí mismo, al menos bajo la intermediación de los representantes que designa. El principio de la legitimidad democrática

---

<sup>11</sup> WEBER, Max. *La Política como vocación*. NoBooks Editorial, 2.011. Este ensayo fue leído por el propio sociólogo alemán a la Libre Unión de Estudiantes el 28 de enero de 1.919, cuando Múnich era capital de la breve República Soviética de Baviera.

<sup>12</sup> HAURIUO, André y SFEZ, Lucien. *Institutions Politique et Droit Constitutionnel*. Paris: Précis Domat, 1.972.

está tan arraigado que, inclusive reconocidos dictadores como Pinochet y Ceausescu, acudieron en tiempos recientes a las disfrazadas consultas populares o plebiscitos para hacer creer que contaban con el apoyo de sus pueblos.

## 2. EL PODER Y EL ESTADO

Revisado el concepto de poder, concluimos que en todos los grupos humanos hay manifestaciones suyas, aunque la más completa y globalizante se encarna en el Estado. No sobra preguntarnos qué entendemos realmente por el Estado, puesto que las concepciones en torno suyo son muy variadas y hasta contradictorias. Para HEGEL, por ejemplo, se trata de la organización racional de la libertad, al paso que para MARX es todo lo contrario, toda vez que es simplemente el gran instrumento de coerción de la clase dominante. Lo que sí sabemos es que las relaciones entre el poder y el Estado resultan determinantes para el desarrollo de cualquier sociedad. No en vano la dupla Poder-Estado se ha convertido en el epicentro de la filosofía política desde hace ya varios siglos.

El Estado, cuya universalidad hoy es indiscutible, no siempre ha existido. En las sociedades arcaicas o primitivas el poder pertenecía a una persona, generalmente el más sabio o el más fuerte, por lo que cualquier estructura organizacional estaba ausente. No obstante, desde la Antigüedad, verbigracia, en las ciudades griegas, en Roma o en la China de los Quin, existieron sólidas entidades políticas que nos hacen pensar en el Estado. Muchos siglos después, empero, en plena Europa Medieval encontramos una especie de antítesis del Estado. Las características del Estado moderno solo comienzan a delinearse a partir del siglo XV, con fundamento en la mayoría de las monarquías europeas de la época, que estructuran el Estado-Nación. Desde entonces, el Estado se ha consolidado como forma de organización socio política, al punto que en la actualidad cerca de 200 estados hacen parte de las Naciones Unidas, la máxima organización multilateral. Algunos estados apenas cuentan con 100.000 habitantes, como Andorra o Liechtenstein, al paso que otros como la China superan los mil millones de personas.

Las ideologías, siempre vinculadas al Estado, contribuyen a incrementar su importancia por cuanto le asignan un determinado rol según su visión de sociedad. En algunos casos, se concibe un estado pequeño, más bien limitado a las funciones de seguridad y política exterior, tal como ocurrió en algunas naciones bajo el Liberalismo imperante del siglo XVIII, mientras que en otras interpretaciones se le concede un rol mucho mayor, al punto que puede abarcar la vida completa del individuo. B. MUSSOLINI llegó a decir: *“Todo dentro del*

*Estado, nada contra el Estado, nada por fuera del Estado*". Esa idea de un Estado absorbente llevó al tratadista Marcel PRÉLOT a hablar de *Estatocracia*, refiriéndose a esa organización política que lo pretende todo<sup>13</sup>. Entre esos extremos, toda una gradualidad de posiciones sobre las funciones del Estado se ha abierto paso a lo largo y ancho del planeta. Con frecuencia hablamos del Estado liberal, que deja un amplio margen al individuo y las reglas del libre mercado; del Estado intervencionista, que está listo a desarrollar políticas públicas para evitar las distorsiones sociales y económicas; o del Estado socialista, en donde la construcción de sociedad parte de la colectivización y control de los medios de producción. Sea lo que fuere, es cierto que el Estado representa el poder por excelencia, ya que se halla investido de una fuerza especial que le permite influir y transformar el conglomerado. Así ven al Estado no pocos ciudadanos que, dependiendo del proceso de socialización vivido, le confían sus esperanzas, dándole una vocación casi mesiánica. En sentido práctico, para que la organización estatal pueda hacer sentir esa fuerza especial o poder que la caracteriza, necesita dos elementos: el territorio y la población.

Un espacio geográfico determinado resulta necesario para que los integrantes de una sociedad puedan desarrollar sus actividades. En eso consiste el territorio, formado por el suelo, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geostacionaria, y el espectro electromagnético. En otras palabras, el territorio identifica el ámbito espacial de validez del orden jurídico. No se trata de la unidad espacial o geográfica, como quiera que el territorio puede estar conformado por partes separadas entre sí por otros territorios, que pueden pertenecer a Estados diferentes, verbigracia, los territorios de ultramar en relación con zonas pertenecientes al Reino Unido, Francia u Holanda, o, en el mismo territorio continental europeo, en tratándose de Kaliningrado, antiguo Königsberg, que hace parte de Rusia, a pesar de mediar territorio lituano, letonio y estonio. La soberanía de los Estados Unidos sobre Alaska y Hawaii responden a la misma idea. En síntesis, como anota el tratadista Hans KELSEN, la identidad del territorio del Estado no es más que la entidad del orden jurídico.<sup>14</sup> De manera más sencilla, por territorio debemos entender esa porción del globo terráqueo sobre la cual el Estado ejerce su soberanía. Ese espacio, que forma la base física del Estado y le sirve como elemento para su

---

<sup>13</sup> PRÉLOT, Marcel. *La Science Politique*. Paris: Presse Universitaire de France, 1.969.

<sup>14</sup> KELSEN, Hans. *General Theory of Law and State*, first published in 1.945, translated by Anders Wedberg, *The Law Book Exchange*, 2.009.

subsistencia, se individualiza geográficamente por la permanencia de un pueblo en su suelo<sup>15</sup>. El Estado ejerce poder sólo sobre ese espacio concreto. Más allá de sus fronteras, no tiene ninguna influencia.

La población da vida al Estado, toda vez que la finalidad de éste no es otra que satisfacer las aspiraciones de sus miembros, sean colectivas o individuales. Generalmente el Estado identifica la Nación, es decir, ese conjunto o agrupación humana en la cual los individuos se sienten vinculados los unos a los otros por lazos espirituales y materiales, y se conciben como diferentes de los individuos que componen las otras agrupaciones nacionales<sup>16</sup>. MANCINI, MICHELET y RENAN dieron al concepto de comunidad nacional su sustancia de poesía con tanta elocuencia que no ha sido fácil superarlos. Esos sentimientos de solidaridad provienen de una misma etnia, lengua, religión, pasado común, hábitat y costumbres, creencias y valores. Como anota G. BURDEAU, debemos entender que la Nación es un reflejo más del espíritu que de la carne<sup>17</sup>.

La correspondencia entre Nación y Estado muestra diferentes variables. Todo pueblo o comunidad procura darse su propia forma de organización política, es decir, intenta consolidar esa espiritualidad que le identifica como Nación convirtiéndose más tarde en Estado. Sin embargo, ello no siempre ocurre, como quiera que conflictos con los vecinos, manifiestos en guerras y conquistas, generan consecuencias distintas. Por un lado, hay naciones enteras que a veces terminan divididas en varios estados. Por otro, encontramos en ocasiones una multiplicidad de naciones o nacionalidades insertas en un solo estado. En el primer caso, es la derrota la que lleva al parcelamiento. Evoquemos la nación alemana, que estuvo dividida en dos estados, Alemania Occidental y Alemania Oriental, por más de cuatro décadas; de igual modo, tomemos el ejemplo de la Nación Coreana, que sigue todavía fragmentada en dos, también como consecuencia de la geopolítica derivada de la Segunda Guerra Mundial. En el segundo evento, baste señalar que Naciones Unidas tiene un censo de más de 2.500 naciones, lo que explica innumerables conflictos del presente. Esta última situación, producto de victorias sucesivas y aculturación, que parece más frecuente, se refleja en los estados multiétnicos, valga decir, en esas organizaciones estatales fuertes que en su seno albergan muy diversas nacionalidades. Bélgica es un estado conformado por dos nacionalidades,

---

<sup>15</sup> CHANAMÉ ORBE, Raúl. En: *Diccionario de Derecho Constitucional*. Lima-Perú: Abogados Editores EIRL, p. 281, 2.007.

<sup>16</sup> HAURIOU, André y SFEZ, Lucien. *Op. cit.*, p. 31

<sup>17</sup> BURDEAU, Georges. *Op. cit.*, p. 38.

Flamencos y Valones, así como Canadá cuenta con sus conglomerados de origen Francés y Anglosajón. La antigua Yugoslavia era un mosaico de nacionalidades en donde Serbios, Croatas, Eslovenos, Bosnios, Herzegovinos, Macedonios, Montenegrinos y Kosovares, entre otros, recibían las mismas políticas públicas bajo el liderazgo de Joseph Broz, más conocido como Tito. Más complejos resultan estados actuales como Rusia y China, que albergan varias decenas de nacionalidades como consecuencia de una larga evolución en donde la expansión y la conquista han sido características.

Territorio y población, a pesar de su importancia, no son suficientes elementos para constituir el Estado. Naciones como la Kurda y la Palestina tienen un espacio geográfico determinado y, sin embargo, carecen de reconocimiento internacional. La soberanía es el tercer factor constitutivo del Estado, toda vez que refleja su poder real. Se ejerce en dos planos distintos: por un lado, en relación con los demás estados, que le reconocen como entidad política independiente y respetan sus fronteras territoriales; de cierta forma, el ejercicio de este tipo de soberanía encuentra sus límites solamente en los acuerdos y tratados de orden internacional que haya suscrito o ratificado el Estado. El marco jurídico de las relaciones internacionales da cuenta de estas circunstancias, a pesar del tejido que nutre la desigualdad entre las naciones. Por otro, la soberanía del Estado se ejerce en su interior, concretamente frente a su territorio y población, como quiera que despliega todo su poder e influencia para orientar la comunidad. Así las cosas, el Estado es libre de organizar su régimen constitucional y su sistema social. Siguiendo la voluntad de sus ciudadanos, se da un parlamento y un gobierno, y adopta una reglamentación para las distintas ramas del Derecho. M. ROCARD, en su condición de Primer Ministro, expresó en alguna ocasión: *“Partidos, Gobierno y Parlamento no son instituciones creadas ni fundadas por el Estado; son simplemente el resultado de la voluntad de los franceses”*<sup>18</sup>. Así mismo, el Estado puede darse los medios necesarios para dirimir los conflictos entre sus asociados, en virtud de las cortes, los tribunales y los juzgados, o mediante intervención policiva. Y, en cuanto a la temática económica y social, el Estado pregunta a sus asociados qué modelo o qué políticas públicas prefieren, a través de los Procesos Electorales que periódicamente se desarrollan, en los que participan y compiten los partidos con sus candidatos al ofrecer diferentes opciones. En resumen, el Estado moderno se caracteriza entonces por tres elementos fundamentales: el territorio, la población y la soberanía. Este último

---

<sup>18</sup> ROCARD, Michel. “Déclarations Publiques”. En: *Legifrance et Documentation Française, Collection de Vie Publique*, Paris.

componente refleja el ejercicio efectivo del poder, el cual se desdobra porque en el plano interno se manifiesta sobre la población y el territorio, y en el externo en la medida en que los demás estados lo reconocen como tal.

No obstante estas generalizaciones, el Estado, según distintos autores, atraviesa una aguda crisis por su nivel de centralización que parece muy alto en ciertos casos, y que termina ahogando los particularismos y las aspiraciones de diversas comunidades que lo integran. Señalan ellos que esos excesos de poder llevaron por ejemplo a la desmembración de Yugoslavia y la Unión Soviética. En segundo lugar, subrayan la crisis tanto de la democracia representativa como de la democracia participativa, argumentando que la primera, pasado cualquier proceso electoral, deja al ciudadano desprotegido e impotente, distante del epicentro del poder del Estado, que progresivamente se concentra en una élite; y, que la segunda, no logra su cabal desarrollo en la mayoría de las democracias contemporáneas. Otros, en cambio, partiendo de la cada vez mayor interacción planetaria, producto de la tecnología y la innovación, piensan que el Estado desaparecerá para dar paso a formas supraestatales, como podría ocurrir con la Unión Europea y otras organizaciones regionales.

### 3. EL ESTADO Y LA DEMOCRACIA

Una cosa es el Estado y otra la Democracia. Para comenzar, el poder del Estado siempre implica gobierno, ejercicio de autoridad y puesta en marcha de políticas públicas según la ideología o visión de sociedad que se tenga. Pero ello no significa desarrollar o practicar la Democracia. Al contrario, la historia nos entrega muchos ejemplos de estados que han sido usados para acondicionar regímenes autoritarios y totalitarios. Por lo mismo, nada más propicio que revisar el concepto de Democracia, a fin de compender a cabalidad su entrelazamiento con el Estado.

¿En qué consiste la Democracia? Todos creemos tener una respuesta que la explica y justifica. Sin embargo, su complejidad es inmensa. La más clásica de las definiciones describe la Democracia como el *Gobierno del Pueblo*. Otra fórmula ampliamente conocida recuerda a A. Lincoln, quien la describió como “...*el gobierno del pueblo, por el pueblo, y para el pueblo*”. De manera más explícita, se entiende por Democracia ese tipo de organización social que atribuye la titularidad del poder al conjunto del cuerpo ciudadano, por manera que las decisiones colectivas se adoptan por el pueblo con base en mecanismos de participación directa o indirecta. Empero, en las grandes naciones que hoy practican la Democracia, los actos de gobierno en el plano nacional,

regional y local no son ejecutados por los ciudadanos sino indirectamente por los representantes que se eligen sobre principios de libertad e igualdad. Un gobierno verdaderamente democrático sería aquél cuyas acciones estuvieran siempre en completa armonía con la voluntad de todos sus ciudadanos. Por supuesto, esa representatividad tan perfecta jamás ha existido ni existirá. Pero la calidad de un sistema democrático sí puede medirse con base en el grado de representatividad que tenga. Entre más cerca esté el sistema del ideal de representación, más democrático será. Por eso, R. Dahl descalifica los sistemas de las grandes democracias contemporáneas y prefiere considerarlos simples *Poliarquías*, lo cual significa que se trata del gobierno de muchos pero no del gobierno del pueblo<sup>19</sup>.

Otro problema, no menos importante, parte de la interpretación de la Democracia según los resultados electorales. Con frecuencia oímos la expresión “...*el gobierno de la mayoría del pueblo*”. En principio, resulta más que lógico que las mayorías gobiernen y las minorías ejerzan la oposición. Sin embargo, a lo largo del ejercicio gubernamental y, considerando la dinámica política, sabido es que pueden surgir múltiples situaciones en las que se requiera construir la democracia de consenso. Pero no siempre es así, como quiera que a veces las polarizaciones se tornan insalvables. Como anota A. Lewis, “...*el gobierno de la mayoría y el tipo de gobierno que presupone, puede interpretarse en ocasiones como no democrático por ser excluyente de las minorías*”. Imaginémosnos un proceso electoral cuyo resultado indica una mayoría del 51% frente a una minoría del 49%. ¿Cómo ignorar o excluir semejante minoría? Además, “...*el significado primigenio de la Democracia es que todos los que se ven afectados por una decisión deben tener la oportunidad de participar en la toma de esta decisión, bien directamente o por medio de representantes elegidos*”<sup>20</sup>. Que prevalezca la ley de las mayorías no es lo esencial en una verdadera democracia. Es algo que parece colateral y secundario. Lo importante es que se respeten los derechos de las minorías, para que en el sistema tengan cabida todos los asociados. De cierta manera, la aceptación en términos absolutos de la fórmula de exclusión de las minorías equivale a decir que las mayorías, pasado el proceso electoral, se vuelven antidemocráticas. Las mayorías no pueden desviarse de la democracia por los efectos negativos que se producirían. Imaginarse que una mayorías puedan perjudicar u oprimir a unas minorías en un sistema

---

<sup>19</sup> DAHL, Robert A. *Democracy and its critics*, Yale University Press, New Haven, 1.989.

<sup>20</sup> LEWIS, Arthur. *Politics in West Africa*. London: Georges Allen and Unwin, 1.965, pp. 64-65.

democrático, es algo completamente absurdo. El esquema no sería otro que el de la tiranía de las mayorías<sup>21</sup>.

Dados los inconvenientes que presenta la ley de las mayorías, varias tesis alternativas se han planteado. Algunos reclaman una ley de super mayorías para adoptar políticas públicas, lo cual implica una gradualidad cuyo extremo mayor sería la unanimidad, al paso que su extremo menor resultaría un tanto más difícil de precisar. Se habla de mayorías calificadas para asumir ciertas decisiones, que serían por ejemplo las dos terceras partes, o las tres cuartas partes. En algunas naciones, estas fórmulas intermedias, de mayorías especiales, han resultado útiles frente a temas importantes y muy específicos. Lo fundamental estriba en no interpretar la ley de las mayorías como un dado absoluto porque se vulneraría ciertamente a los sectores minoritarios. Pero, como es obvio, más absurdo aún que la ley de las mayorías sería darles un amplio derecho de veto a las minorías. Esto sería tanto como propiciar la tiranía de las minorías<sup>22</sup>.

Al final, podría aceptarse el gobierno basado en la ley de las mayorías si las posibilidades de alternancia del poder en el tiempo fueren reales y efectivas. Tal es el caso en la Democracia de los Estados Unidos, el Reino Unido o Francia. Pero en algunos sistemas, verbigracia, los caracterizados por un partido ultradominante, como fue el sistema político mejicano durante setenta años, con victorias anunciadas y sucesivas del Partido Revolucionario Institucional, más conocido como PRI, difícilmente puede hablarse de democracia. En este caso, la ley de las mayorías, sin probabilidad de alternancia, terminaba excluyendo todo lo que fuera distinto al PRI. Hoy, la lectura sería otra, dada la victoria de López Obrador en el país azteca.

El siglo XX, no obstante haber contado con regímenes autoritarios tanto en países subdesarrollados como industrializados, fue testigo del triunfo de la libertad. Solo que, la libertad, entendida como soporte principal de la Democracia, se manifestó bajo dos formas radicalmente diferentes: por un lado, la concepción liberal, originada en el pensamiento cristiano que otorga al individuo una semejanza con Dios dándole unos derechos personales que

---

<sup>21</sup> La mirada sancionatoria de la sociedad hacia los homosexuales se suele citar como ejemplo de tiranía de las mayorías. En Gran Bretaña, durante el siglo XIX y parte del XX, los homosexuales fueron objeto de criminalización, siendo notorias las persecuciones a Oscar Wilde y Alan Turing. Algunos consideran que los consumidores de droga también forman una minoría reprimida en la mayoría de los países, mediante la criminalización del consumo de droga. En no pocas naciones, los arrestados por droga pierden inclusive su derecho a votar. Sócrates, en la democracia ateniense, fue condenado por disentir.

<sup>22</sup> WILLIAM, Riker. *Liberalism against Populism*, San Francisco, W.H. Freeman, 1.982.

no se le pueden desconocer. Más adelante, con el desarrollo de las ideas *jus* naturalistas, se refuerzan los derechos del individuo al estimar que son preexistentes al poder y su ejercicio. Los filósofos del siglo de las Luces, por su parte, siempre en el marco de la racionalidad, completan el concepto de los derechos fundamentales del individuo, entre los que resaltan los derechos a la vida, la libertad, la propiedad, la seguridad, y la resistencia a la opresión. Con base en este embrión de finales del siglo XVIII se abriría paso la Democracia Liberal. Desde luego, la lucha no tuvo tregua durante los últimos doscientos años, como quiera que no fue fácil alcanzar ese Estado que garantizara no solo los derechos fundamentales del individuo sino que pudiera funcionar bajo la plena vigencia de la separación de los poderes. La dinámica política y social fue consolidando el desarrollo institucional de la Democracia Liberal, resultando los procesos electorales, con base en el sufragio universal, sus más significativos pilares.

Del otro lado, partiendo de las teorías de K. MARX, encontramos la concepción socialista. La libertad del hombre debe entenderse de manera distinta, toda vez que los derechos naturales son vistos como una simple construcción intelectual y metafísica, sin relación concreta con la realidad. El hombre solo puede entenderse bajo las condiciones de la sociedad en la cual le ha correspondido vivir. Por tanto, su libertad y sus derechos son aquéllos que la sociedad, dependiendo de su nivel de desarrollo, le puede otorgar. Solo en la medida en que la colectividad evolucione, los derechos del hombre avanzan. La preocupación sobre la libertad del individuo impulsa la transformación social. Se requiere, entonces, de una organización adecuada del poder político, fuertemente intervencionista para lograr los cambios pertinentes en el conglomerado. En lo económico, por ejemplo, para generar mejor reparto de la riqueza e igualdad de oportunidades, será menester la colectivización de los medios de producción. Esa impulsión de cambio encuentra una lógica constitucional nueva, por cuanto el poder, en lugar de parcelarse, tiene que concentrarse.<sup>23</sup> Por consiguiente, bases como la separación de los poderes, propio de las democracias liberales, no pueden existir o tienen que ser remplazados en el modelo socialista por la unidad que reclama el ejercicio del poder, lo cual se traduce en que todos los órganos del Estado siguen un esquema piramidal con centralización de mando. Estos principios constituyen los cimientos de la llamada Democracia Socialista.

---

<sup>23</sup> SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. *Sociologie Politique*, 5e. édition, Paris: Montchrestien, 1.998. Esa muy alta concentración o centralización del poder, organizada desde el partido comunista, evolucionó distorsionando la intención y se constituyó en serio elemento de bloqueo en la Unión Soviética.

Evidentemente, los procesos electorales, que son el fundamento de la Democracia, encuentran su mejor expresión en la Democracia Liberal. Más adelante analizaremos los obstáculos que dichos procesos encuentran en la Democracia Socialista. Por ahora, baste señalar que el pluralismo o la diversidad de opiniones, es algo que se considera normal en cualquier Democracia Liberal. Mejor dicho, el poder se abre para que, con fundamento en los procesos electorales, cualquier fuerza política pueda conquistarlo.

#### 4. LA DEMOCRACIA EN SUS FINES

La población, elemento constitutivo del Estado, está representada por múltiples grupos que integran sus miembros según sus diferentes actividades y aspiraciones. En sociedades tan grandes y complejas como las actuales, el fin esencial de la Democracia no es otro que articular esa diversidad de intereses, que son distintos y hasta contradictorios. De lo contrario, los conflictos en permanencia y sin mayores posibilidades de solución, serían la característica societaria. Por lo mismo, la institucionalización del poder aparece para generar ese marco normativo capaz de interpretar y canalizar tanto las aspiraciones individuales como las colectivas. En principio, para otorgar oportunidades de expresión y buscar identidad de intereses, las democracias modernas organizan con periodicidad procesos electorales en los cuales compiten los partidos y movimientos con sus plataformas como visión ideológica, de suerte que los asociados escogen entre los distintos programas que se les presentan. Generalmente, sus metas e intereses, ya sean personales o comunitarios, están insertos en las plataformas partidistas. Con base en el principio de la representación, los resultados producen unas mayorías y unas minorías. En sentido práctico, sabemos que el criterio que define las políticas públicas descansa en la regla de las mayorías, toda vez que a ellas corresponde el liderazgo del gobierno. Sin embargo, tal como se advirtió, esta regla de las mayorías requiere la participación de las minorías, cuyo derecho a intervenir en las decisiones resulta fundamental. Esa dinámica que producen las interacciones entre mayorías y minorías en cualquier democracia se desarrolla apoyándose en el sistema de partidos, en donde el espectro de la competencia política comienza con el bipartidismo pero puede extenderse hasta el excesivo multipartidismo.

En resumen, uno de los fines esenciales de la democracia es reconocer la existencia de la igualdad política entre los ciudadanos, toda vez que solo así puede garantizar las oportunidades de expresión a través de los procesos electorales. De lo contrario, no se darían los instrumentos para que la

participación y la oposición se puedan desarrollar en libertad. Las relaciones entre mayorías y minorías permiten, además, el desarrollo de otro fin primordial de la democracia, cual es el control que debe ejercerse sobre el poder. Las limitaciones al poder buscan, por un lado, salvaguardar los intereses y derechos de los individuos y, por otro, determinar las funciones públicas a través de su división entre las ramas legislativa, ejecutiva y judicial, y otros órganos complementarios, de suerte que pueda operar un sistema de pesos y contrapesos.

En el caso colombiano, no sobra recordar el Preámbulo de la Constitución Política, según el cual el Estado está organizado como una Democracia cuyo propósito fundamental radica en asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz. Lo anterior supone un Estado Social de Derecho fundado en la Democracia, esto es, participativo y pluralista, en el cual sobresalen entonces el respeto de la dignidad humana, la solidaridad de las personas que lo integran, y la prevalencia del interés general. Así las cosas, cualquier gobierno resultante de procesos electorales tiene que ceñirse estrictamente a estos principios rectores, es decir, debe actuar democráticamente y debe hacer prevalecer el interés general<sup>24</sup>.

El Bien Común, que antecede al concepto del Interés General, fue trabajado por Aristóteles y Santo Tomás. Su noción laica, bastante posterior, le describe como la búsqueda de las condiciones materiales y morales que permiten a los individuos cumplir a plenitud su realización o destino. Cualquiera sea la sociedad o gobierno, en principio la búsqueda del Bien Común se centra en dos ejes: el orden y la justicia. El primero controla al individuo en sus excesos de libertad, al paso que el segundo implica dar a cada cual lo que le corresponde. Aunque ambos elementos son generadores de tensión, pudiera decirse que el orden, a pesar de algunos síntomas permanentes de desorden, es algo que generalmente se conserva, en tanto que la justicia supone movimiento continuo. La paz, que es un anhelo comunitario, puede considerarse una consecuencia del orden. Solo que, si la paz no es justa, el desorden germina. La justicia, en resumen, es el mayor nutriente para una paz estable y duradera.

El Interés General, según algunos autores, es simplemente la profundización laica del Bien Común. Aparece como concepto singular con el Estado moderno, en particular con las ideas de la Revolución Francesa. Pero su alcance ha tenido diferentes interpretaciones. Para los liberales de entonces, por ejemplo, el Interés General no era más que la sumatoria de los intereses individuales.

---

<sup>24</sup> Constitución Política de Colombia, Título I, *De los Principios Fundamentales*, en los arts. 1, 2, 3 y 4.

Este sofisma fue contrarrestado por la misma época por quienes dejaron en el Estado, entendido como árbitro, la resolución de los conflictos entre las variadas aspiraciones individuales. En efecto, supuestamente distante de todos los asociados, el Estado resulta ser el garante articulador de las distintas metas personales y comunitarias. Dada la soberanía que caracteriza al Estado democrático, no cabe duda de que encarna una superioridad indiscutible sobre todos los grupos sociales e individuos que lo integran, por lo que su fin no puede ser otro que el Interés General, el cual se convierte a la vez en la condición y límite de su acción. En síntesis, los fines de la Democracia se enmarcan en la búsqueda y defensa permanente del Interés General y la Solidaridad Social. ¿Qué tan cerca de tales fines se encuentra la Democracia Colombiana?

## 5. LA DEMOCRACIA EN SUS FORMAS

Un análisis del desarrollo de la Democracia, desde las formas primarias de la Antigüedad hasta las más complejas de nuestros días, nos permite encontrar las más diversas categorías, dependiendo del énfasis que se quiera establecer.

La clasificación más tradicional resalta la manera en que los ciudadanos participan en los asuntos públicos, diferenciando en principio entre la Democracia Directa, propia de la Grecia clásica, y la Democracia Representativa, cuyos orígenes se remontan a los siglos XVII y XVIII. En tiempos modernos, dada la creciente complejidad institucional y las críticas a estas dos clases del ejercicio democrático por parte del cuerpo ciudadano, ha surgido la Democracia Participativa, una especie de fórmula intermedia que, más allá de sus pretensiones, también encuentra algunas dificultades.

La ideología, entendida como una visión de sociedad, también puede servir de énfasis o centro de análisis para comprender las distintas formas de Democracia. En este contexto, los autores generalmente distinguen entre Democracia Liberal y Democracia Socialista. La primera se desarrolla en la actualidad en la mayoría de las naciones industrializadas y en vías de desarrollo en donde el capitalismo opera como modelo económico. La segunda, que vio en la Unión Soviética su primer exponente en 1.917, se nutre de la colectivización de los medios de producción y se confunde con el sistema comunista u otros similares. No obstante esa dialéctica, una amplia gama de variantes se da entre estas dos aproximaciones, a juzgar por la Democracia puesta en marcha en los países escandinavos, en donde no existe la colectivización de los medios de producción pero el Estado es decididamente intervencionista para controlar cualquier distorsión que el mercado produzca.

La Democracia, según la forma de gobierno, puede ser Democracia Parlamentaria o Democracia Presidencial. La primera, que surge en Inglaterra, supone un gobierno derivado y controlado por las mayorías parlamentarias, con un Ejecutivo bicéfalo, es decir, un jefe de Estado y un jefe de Gobierno, en virtud de la aceptación de la monarquía constitucional. Los ciudadanos no escogen directamente al Primer Ministro, toda vez que su designación se deja en manos del jefe de Estado, por tradición el rey o la reina, quien debe señalar para tal responsabilidad al líder del partido mayoritario en el Parlamento. La Democracia Presidencial, que se desarrolló primeramente en los Estados Unidos, y luego se extendió por los diversos países de América Latina, sí permite a los ciudadanos escoger directamente a su presidente, cuyo mandato tiene un término fijo. La evolución de estos modelos ha dado una serie de variables, inclusive de fórmulas intermedias, cual es el caso de la Democracia SemiPresidencial o SemiParlamentaria, cuyo referente principal es Francia.

Finalmente, en la medida en que el énfasis se direcciona hacia el análisis de los resultados del ejercicio de la Democracia, no son pocos los autores que distinguen entre Democracia Política y Democracia Económica y Social. La primera, descansa en un marco institucional en el cual operan la separación de los poderes, la libertad de prensa, y la competencia política en virtud de los procesos electorales que se realizan con periodicidad. La Democracia Económica y Social, por su parte, implica generación de oportunidades para todos los ciudadanos en forma creciente hasta cubrir a la inmensa mayoría, de suerte que los derechos económicos y sociales, valga decir, la educación, la salud, y la vivienda, entre otros, tengan plena aplicación. Esta categoría está en firme concordancia con los fines esenciales de la Democracia, cuales son la prevalencia del interés general y la solidaridad entre todos los asociados.

En nuestro sentir, es con base en los resultados que se puede calificar el nivel de la Democracia, es decir, si funciona o no en un sistema político determinado. La consagración teórica de la Democracia significa muy poco si la desigualdad y la inequidad identifican a la inmensa mayoría del conglomerado. Que los ciudadanos voten de manera directa o se vean representados, que el soporte ideológico sea liberal o socialista, que el modelo sea parlamentario o presidencial, todo parece secundario ante la importancia que tienen los resultados económicos y sociales para los ciudadanos. Para mejor comprender esta tesis, veamos por separado las categorías o formas de la democracia que se han mencionado.

## A. SEGÚN EL ROL DE LOS CIUDADANOS

El cuerpo ciudadano puede expresar su voluntad política con fundamento en tres mecanismos: en primer lugar, actuando directamente, lo que significa participar sin intermediarios en las decisiones colectivas; en segundo término, manifestándose por medio de quienes escoge como sus representantes; y, finalmente, ejercitando los instrumentos de la Democracia Participativa que se ponen en marcha según las necesidades y coyunturas políticas.

### 1. *La Democracia Directa*

La democracia, en referencia a la antigüedad, nos conduce necesariamente a Atenas, a la época de Clístenes y Pericles. Se la entendía restringida al cuerpo ciudadano, de suerte que metecos y esclavos quedaban marginados de las decisiones sobre los asuntos públicos. Según las hipótesis estadísticas de algunos historiadores, apenas uno de cada diez habitantes era ciudadano ateniense. El ejercicio de dicha democracia era directo, toda vez que los griegos siempre rechazaron la idea de representación. Les parecía que era sinónimo de sometimiento. En lo relacionado con algunas localidades rurales, en las cuales los cultivadores preferían abandonar sus siembras para asistir a la gran *Polis* en el propósito de participar, antes que verse representados, el profesor J. Buckhard anota: “...*Nunca se hubieran sometido, sino que habrían realizado los esfuerzos más inauditos para independizarse y concentrarse a su vez en polis; ...al griego le resulta insoportable un tipo de relaciones en las que él no puede intervenir a cada momento desde la Asamblea Popular*”<sup>25</sup>.

En la Ciudad-Estado del mundo helenístico, relativamente pequeña en extensión y población, cada ciudadano participaba por sí mismo en las grandes asambleas. No había realmente espacio para los voceros o representantes. Así funcionó la *Ecclesia* que, en consideración a las sesiones ordinarias, se reunía en promedio cada treinta y seis días. Generalmente, en ellas se votaba a mano alzada. Era tan fuertes las convicciones sobre la participación directa de los ciudadanos que durante algunos períodos de crisis económica, en los cuales las diversas ocupaciones y tareas cotidianas produjeron inasistencia a las sesiones, se acuñó la figura del *Misthos Ecclesiasticos*, especie de compensación pecuniaria para que el ciudadano, en lugar de atender aspectos

---

<sup>25</sup> BUCKHARD, Jacob. *Historia de la cultura griega*, Barcelona: Iberia, 1.974, p. 93.

habituales de su trabajo, asistiera al Agora para deliberar en las acostumbradas asambleas populares.

Los fundamentos de esa Democracia Directa de los griegos inspiraron a Juan Jacobo Rousseau, uno de los principales filósofos de *La Ilustración*. En su obra clásica, *El Contrato Social*, sostiene que la Democracia solo puede concebirse como un gobierno directo del pueblo, apoyado en un sistema en el que los ciudadanos, de forma libre e igualitaria, pueden concurrir para manifestar su aspiración política y conformar la voluntad general. La soberanía no puede en ningún caso delegarse o ser representada, de la misma manera que no puede ser enajenada. Cada ciudadano tiene una cuota parte de la soberanía popular, en términos proporcionales al número total de ciudadanos. La ley, en su opinión, no es otra cosa que la expresión de la voluntad general<sup>26</sup>. La Constitución Suiza de 1.848, mejor que cualquier otra, alberga muchos de estos ingredientes.

Las ideas de J.J. ROUSSEAU, ante las falencias constantes de la Democracia Representativa, siguen gravitando en la mente de distinguidos politólogos modernos que, con las adaptaciones necesarias, la encuentran útil para el desarrollo de la democracia local. Siempre mencionan el ejemplo de la Suiza actual, en donde no solo se consolidaron los instrumentos de la Democracia Participativa como las consultas y los referendos, sino en donde todavía, en algunos cantones, verbigracia, Glarus y Appenzell Rodas, se conserva la forma ancestral del *Landsgemeinde*, como quiera que una vez al año los ciudadanos con derecho a voto se reúnen en la plaza de la capital cantonal para formar la más alta instancia política de la jurisdicción y votar a mano alzada.

En la complejidad que identifica a la mayoría de las naciones contemporáneas, algunas demasiado grandes en territorio y población, la Democracia Directa encuentra su mejor expresión vía Referendo, es decir, a través de ese mecanismo que le permite al pueblo manifestarse de manera directa ante grandes temas nacionales. En esta materia, Suiza también es el país más avanzado, por cuanto el Referendo se incorporó en la Constitución federal desde 1.874, como una herramienta de control para las leyes parlamentarias. En el curso del siglo XX se agregaron otras disposiciones, como los referéndums sobre los tratados internacionales en 1921, y la posibilidad de votar sobre variantes. Hoy en día, más del 30% de los referendos de carácter nacional que se desarrollan en el mundo, ocurren en Suiza. La evolución continuó y, con el apoyo de la tecnología, las formas en que los ciudadanos helvéticos pueden participar hoy en los referendos también es moderna: así, por ejemplo, es posible votar unas

---

<sup>26</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques. *Le Contrat social*, Paris: G.F., 2.005.

semanas antes del día de la votación. Actualmente, más del 90 por ciento de todos los votos se emiten por correo o electrónicamente a través de Internet. Por lo tanto, los pocos centros de votación que se mantienen, se ven bastante vacíos el día de las elecciones. Ahora bien, a pesar de estas bondades que ofrece el sistema político de Suiza, en donde es fácil exaltar la Democracia Directa, los lunares también han hecho presencia: no olvidemos la resistencia que tuvo la concesión del sufragio a la mujer, ya que apenas lo recibió en 1.971, una fecha bastante tardía frente a otras democracias contemporáneas<sup>27</sup>.

## 2. *La Democracia Representativa*

La Democracia, en sentido moderno, tiene apenas dos siglos y medio. Bien distante, pues, del modelo griego. Trátase del sistema que enfrentó a las monarquías para acabar con el absolutismo de los reyes y derrumbar los privilegios de la nobleza y el clero. Se la concibió bajo la modalidad de la Representación, y con fundamento en el sufragio censatario, esto es, la capacidad electoral reservada a unos pocos, quienes tenían amplias ventajas económicas y educativas. Esa Democracia Representativa era la expresión burguesa a finales del siglo XVIII. La ignorancia del pueblo se amplificó, así como la idea sobre su supuesto desinterés frente a los asuntos públicos. Montesquieu, y más tarde algunos célebres revolucionarios, como Sieyès, expusieron reiteradamente esas convicciones.

¿Cuál era realmente el sentido de la representación? En una sociedad como la francesa, con más de 25 millones de personas hacia 1.789, no tenía mucha lógica pretender reunir a todo el pueblo en asamblea popular para decidir su destino. Era una labor imposible, por no decir que absurda. La Democracia Directa, idealizada y amplificada por algunos, no era para nada práctica. Por lo mismo, la idea de la representación se impondría en las distintas naciones que abrazaron la causa liberal. La representación era interpretada como creadora de legitimidad, como expresión de la voluntad popular. Y, de ese sufragio restringido, a través de un gradual y lento proceso de reformas significativas por su apertura electoral, se llegaría al sufragio universal. Los Estados, cada vez más complejos, se estructurarían con base en esa Democracia Representativa. Este sistema implica una participación cierta de la ciudadanía en el ejercicio del poder, la cual se genera en el momento mismo de la elección y se proyecta por medio de los representantes elegidos. Como conceptos complementarios,

---

<sup>27</sup> GARÇON, François. *Le Modèle Suisse*, Paris: éditions Perrin, 2.008.

como dos caras de una misma moneda, deben interpretarse la representación y la elección. Los titulares del poder o gobernantes legítimos son los representantes elegidos por el pueblo. El sistema coincide con los regímenes políticos modernos, surgidos a partir del siglo XVIII y estructurados sobre los derechos del hombre y las libertades individuales, que derivan de la legitimidad democrática y la elección. Sería absurdo, entonces, hablar de libertad y democracia donde no existen los procesos electorarios<sup>28</sup>.

Ahora bien, ¿la representación que corresponde a los elegidos implica para ellos un mandato imperativo? ¿Deben los diputados seguir las instrucciones de sus electores? En Inglaterra, en los inicios del parlamento, el mandato que reciben los representantes tiene condición imperativa. No obstante, la conquista progresiva por la Cámara de los Comunes de un poder político real, como que cada vez participa más en las decisiones del órgano legislativo, modifica las relaciones entre electores y elegidos. El mandato imperativo, que aparentemente se justifica cuando el representante debe defender intereses particulares, verbigracia, de un grupo, comunidad o colegio, resulta incompatible cuando los diputados defienden causas de toda la colectividad. En la práctica, la liberación de los representantes frente a sus electores se cumple a medida que sus poderes se extienden. A partir de 1.640, la Cámara de los Comunes se esfuerza por agregar a sus prerrogativas el poder de controlar y orientar la política nacional. La Revolución de 1.688 y el *Bill of Rights* colocan al monarca bajo la dependencia del parlamento. Todo este proceso conduce necesariamente a un mandato general y autónomo de los elegidos, que apoyan tanto hombres políticos como doctrinantes de la política. Cien años después, Edmund BURKE fue contundente al agradecer a sus electores de BRISTOL: “...*El Parlamento no es un congreso de embajadores que representan unos intereses diversos y hostiles, sino la Asamblea deliberante de toda una Nación, con un mismo y único interés: el de toda la colectividad, el de todo el país*”<sup>29</sup>.

La evolución en Francia es similar en tratándose de la clase de mandato que reciben los representantes elegidos. Del inicial mandato imperativo se pasa al mandato general que les otorga independencia para decidir sobre los asuntos nacionales. Pero a diferencia de la idea inglesa de representación, empírica y enriquecida a medida que los diputados obtienen mayores prerrogativas frente a la monarquía, la concepción francesa aparece transformada de un solo golpe,

---

<sup>28</sup> BUENAHORA FEBRES-CORDERO, Jaime. *La Democracia en Colombia*, 2ª. ed., Bogotá: Tercer Mundo editores, 1.998, p. 73.

<sup>29</sup> COURTENAY, Ilbert. *Parliament: Its History, Constitution and Practice*, 1.911, p. 22.

en mayo de 1789, cuando los Estados Generales se convierten en Asamblea General bajo el entendido de que representan a la Nación entera. Se consideran expresión de su soberanía. Dejan de ser un órgano de consulta del rey, dividido según las categorías sociales, para transfigurarse en cuerpo deliberante en representación de la sociedad global<sup>30</sup>. La abstracción, que alcanzará pronto su plenitud, se proyectará a la mayoría de los Estados democráticos que no hacen parte de la órbita anglosajona.

En síntesis, a finales del siglo XVIII, cualquiera de los dos caminos, el inglés o el francés, colocaba en el ostracismo el mandato imperativo. El pensamiento de J.J. Rousseau, que había acuñado la soberanía del pueblo con base en su fraccionamiento, era doblegado por la tesis francesa de la soberanía nacional. La independencia de los representantes respecto de los electores quedaba asegurada. Las palabras de Burke, que serían también las palabras de Condorcet y Sieyès, tendrían eco en los Estados Unidos y las nuevas naciones de América Latina. La Democracia Representativa, fundamentada en la elección, con un sufragio cada vez más extendido, se abría paso, se consolidaba. Nuestro país, desde su independencia, adoptó este modelo con singular disciplina.

### 3. *La Democracia Participativa, ¿fórmula de complementariedad?*

En diferentes Estados, algunas instituciones se ubican en el marco de la Democracia Directa o semidirecta, y otras en el terreno de la Democracia Representativa. La necesidad de buscarle nuevos filtros a los conflictos sociales, de sentar las bases para la concertación y el pluralismo, traslada la participación ciudadana a otros escenarios. En esa dimensión es donde se habla de la Democracia Participativa. La mayoría de los autores no dudan en colocarla como fórmula intermedia entre la Democracia Representativa y la Democracia Directa. Otros la consideran un mecanismo de complementariedad para ambas categorías. ¿Qué tan cierto es ello?

El esquema de la tradicional Democracia Representativa tiende por momentos a agotarse, como quiera que reduce la participación ciudadana a los procesos eleccionarios que se realizan con periodicidad. Algo similar ocurre con la Democracia Directa o semidirecta. En cambio, con la Democracia Participativa se valora mucho más el concepto de ciudadano, pues se le proyecta a otros estadios en los cuales también se adoptan decisiones que lo afectan, verbigracia,

---

<sup>30</sup> PICOT, G. *Histoire des Etats Généraux*, Tome IV, Paris, p. 207; y VIOLLET. *Histoire des Institutions Politiques et Administratives de la France*, Tome III.

las comunas, los sindicatos, los gremios, las universidades, las empresas de servicios públicos, la seguridad social, los colegios profesionales, la planeación, la fiscalización, los partidos políticos y la administración estatal. Es decir, el ciudadano encuentra nuevas herramientas de participación e interviene en otros contextos de la vida nacional, regional y local. Sin duda, la noción de Democracia Participativa, que responde a la creciente complejidad social, desborda ampliamente las tradicionales Democracia Directa y Democracia Representativa. Más que reemplazarlas, las complementa, toda vez que alcanza esas otras esferas del conflicto propias de la modernidad. Por otro lado, la actualidad indica que nos encontramos suficientemente distantes de las preocupaciones de Montesquieu y Sièyes. La desconfianza en el ciudadano, postulado inicial de la Democracia Representativa, está bastante revaluada. Diríamos más bien que la fórmula se ha invertido, toda vez que en no pocas democracias una desconfianza creciente opera justamente frente a los voceros o representantes del cuerpo ciudadano. Entre otras causas, porque el vínculo entre electores y elegidos se torna cada vez más precario. La apatía del pueblo, manifiesta en los niveles de abstención, no es un deseo primario sino una secuela lógica por la desconfianza y la falta de otros canales adecuados de participación. Bien distinta es la Democracia Participativa, toda vez que parte de la confianza que se tiene en el hombre común, supuestamente capaz de interpretar su realidad y de interesarse por los asuntos públicos que lo afectan. El ciudadano de hoy tiene un grado educativo mucho más alto que el del ciudadano de mediados o fines del siglo pasado. Los medios de comunicación generalmente suelen transmitirle una información suficiente y oportuna sobre los más variados acontecimientos. Así forma su propio juicio, que sumado a otros genera esa opinión pública que en múltiples casos supera el liderazgo político tradicional. Por si fuera poco, el mundo del internet y las redes sociales que derivan, aceleran la formación de olas de opinión frente a las más diversas circunstancias. El pueblo desea participar. Simplemente requiere de las herramientas apropiadas para intervenir.

La Democracia Participativa no pretende suplantar el Congreso, ni las asambleas ni los concejos. Tal despropósito sería absurdo. En esos escenarios se seguirán adoptando leyes, ordenanzas y acuerdos que tendrán mayor o menor repercusión en el conglomerado. Tampoco se trata de quedarnos en el referendo, la consulta popular o la revocatoria del mandato. Con la Democracia Participativa se busca fundamentalmente que la acción ciudadana supere el escenario electoral propio de la escogencia uninominal y las corporaciones

públicas, esto es, de la Democracia Representativa, para que pueda proyectarse a otros asuntos igualmente relevantes.

En algunas naciones, el tránsito de la Democracia Representativa a la Democracia Participativa se ha cumplido con fluidez, sin mayores tropiezos, en virtud de cambios graduales y progresivos. Nos referimos a sociedades con un alto grado de cultura política. Entre nosotros, el sistema no solo no permitía ese desarrollo sino que lo frenaba, dados los rasgos de la democracia derivada del Frente Nacional, su carácter estrictamente representativo y la habilidad de los partidos tradicionales para controlarla. En esas condiciones, cualquier reivindicación popular, trámite de lucha sindical, movimiento estudiantil, protesta comunal o movilización campesina, corría riesgos, se exponía al freno represivo o al desbordamiento. Consciente de la necesidad de abrir espacios para dirimir los conflictos sociales con fundamento en la concertación y el pluralismo, la Asamblea Constituyente de 1.991 tomó el tema de la Democracia Participativa como su hilo conductor. En consecuencia, como mecanismos de participación popular, se consagraron en la Carta Política los siguientes: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Estos instrumentos constitucionales, que se implementaron en virtud de la Ley 134 de 1.994, tropezaron con múltiples obstáculos en su desarrollo práctico, por lo cual fue menester su adecuación con la la ley 1757 de 2.015. En los últimos años, dada la crisis del modelo representativo, estas herramientas han tenido un resurgimiento, en particular la consulta popular, como quiera que ya no es sólo de iniciativa gubernamental. Como lo hemos subrayado, la Democracia, cualquiera sea la forma que adopte, siempre será susceptible de ser mejorada. En ese proceso se encuentra justamente la Democracia Participativa en nuestro país.

## B. SEGÚN LA VISIÓN IDEOLÓGICA

De acuerdo con el ideal de sociedad que se tenga, generalmente se distingue entre Democracia Liberal y Democracia Socialista. El vocablo *Ideología*, usado por vez primera en 1.797 por Destutt de Tracy para referirse a la Ciencia de las Ideas<sup>31</sup>, se adopta en la actualidad para explicar las distintas maneras de concebir y anhelar la vida en sociedad, teniendo como soporte una escala de valores que da energía a la acción colectiva o, si se prefiere, a la acción del Estado

---

<sup>31</sup> BÉNOIT, Francis-Paul. *Les Idéologies Politiques Modernes*. Presse Universitaire de France, 1.980.

entendido como epicentro del poder político. El concepto es extremadamente contencioso y beligerante, toda vez que ha sido objeto de los más enconados debates políticos. Casi que todas las palabras que terminan en *ismo* hacen referencia a las ideologías. Del mismo modo, no han faltado los señalamientos de dogmáticos, doctrinarios o sectarios para quienes se muestran aferrados a una ideología.

Esta clasificación primaria entre Democracia Liberal y Democracia Socialista fue amplificadas por la polarización resultante de la Segunda Guerra Mundial entre los Estados Unidos de América y la Unión Soviética. Estas potencias, aliadas en la guerra pero rivales en la paz, procuraron influir en el nuevo orden internacional: la primera, fundamentándose en las reglas del capitalismo y el libre mercado, quiso imponer su interpretación de la democracia en el resto de las naciones; la segunda, sobre la base de la colectivización de los medios de producción, hizo lo mismo exportando su modelo comunista por todos los continentes. En América Latina, por ejemplo, esa extrema polarización condujo en la mayoría de las naciones, por un lado, a la implantación de dictaduras y, por otro, al surgimiento de las guerrillas marxistas leninistas. Desde luego, en medio de estos extremos surgieron fórmulas intermedias o atenuadas que del centro se expanden hacia uno u otro lado del espectro ideológico, verbigracia, en términos de Conservatismo Social hacia la derecha, o en sentido opuesto bajo el progresismo de la Social Democracia.

### 1. *La Democracia Liberal*

Como anota A. Lijphart, en referencia a las Democracias Liberales, “... durante el siglo XIX no se puede encontrar ni un solo gobierno democrático. Sólo en la primera década del siglo XX se establecieron regímenes democráticos en dos países, Australia y Nueva Zelanda”, en la medida en que sus pueblos tuvieron un control firme sobre las instituciones de gobierno y gozaron del sufragio universal. Recuérdese que Nueva Zelanda fue el primer Estado en otorgar el sufragio a la mujer<sup>32</sup>.

Sin embargo, la puesta en marcha de los rasgos tradicionales de la Democracia Liberal había comenzado desde finales del siglo XVII en Inglaterra, sobre la base de la separación de los poderes, y se había desarrollado más todavía con los principios de *La Ilustración*, como quiera que las ideas de algunos

---

<sup>32</sup> AREND, Lijphart. *Las Democracias Contemporáneas*, Ariel Ciencia Política, 4ª. ed., Barcelona, 1.999, pp. 51 y ss.

de sus filósofos, en particular las de MONTESQUIEU y ROUSSEAU, inspiraron no solo la guerra de Independencia de los Estados Unidos de América y la Revolución Francesa, sino también los movimientos libertarios que dieron paso a la formación de las nuevas naciones en América Latina. En todos estos acontecimientos se declararon los derechos fundamentales del Hombre, entre los que destacan el derecho a la vida, la libertad, la propiedad, la seguridad, y la resistencia a la opresión. Al menos en teoría, se consagró también la igualdad de todos ante la ley.

Toda la filosofía liberal de finales del siglo XVIII gira en torno a la creencia en la libertad fundamental del hombre. Bajo esta perspectiva, el individuo constituye el epicentro de las reflexiones políticas. Todo se piensa en relación con su valor y libertad. Así las cosas, la organización estatal debe concebirse solo para garantizar esa libertad del individuo. Cualquier acción que atente contra este fin supremo debe ser severamente condenada. Por lo mismo, la filosofía liberal desconfía en alto grado de aquellas doctrinas que privilegian la importancia o prevalencia de los grupos, como serían las clases sociales o, mejor aún, de doctrinas que exaltan la superioridad de la Nación<sup>33</sup>. Haciendo eco del pensamiento liberal de la época, Benjamin Constant escribió: “...entiendo el triunfo del individuo, tanto sobre la autoridad que quisiera imponérsele en virtud del despotismo, como sobre las masas que reclaman en nombre de las mayorías el derecho a subyugar las minorías, y terminan doblegando al individuo”<sup>34</sup>.

Sobre esas bases filosóficas, a medida que las décadas pasaban, se fueron incluyendo otras garantías, verbigracia, el derecho al debido proceso, y las libertades de expresión, asociación y culto. La institución parlamentaria se fue consolidando progresivamente y, como secuela de la extensión del derecho al sufragio, surgieron los partidos y la competencia política adquirió mayor vigor. Evidentemente, en esta primera etapa, las élites que controlaban el poder económico y social eran las dueñas del derecho al voto y de los parlamentos. Por consiguiente, esas formas iniciales de gobierno parecen distantes de lo que hoy se entiende por Democracia Liberal.

¿De dónde viene la expresión *Liberalismo*, que da significado a tan arraigada y poderosa ideología? Aunque el término *Liberal* ya se usaba a mediados del siglo XIV para significar aquel hombre no considerado ni siervo ni esclavo, esto es, hombre libre, la expresión *Liberalismo* no fue empleada ni por los partidarios

<sup>33</sup> DEBBASCH, Ch. et PONTIER, JM. *Introduction à la Politique*, 4è. édition, Paris: Dalloz, 1.995, pp. 112-114.

<sup>34</sup> CONSTANT, Benjamin. Citado por: DEBBASCH, Charles et PONTIER, Jean Marie. *Op. cit.*

de la Revolución Inglesa ni tampoco por los simpatizantes de la Revolución Francesa, respectivamente en los siglos XVII y XVIII. Como filosofía o credo político, el vocablo fue usado por primera vez en España, concretamente en Cádiz a raíz del establecimiento de la Constitución de 1.812, que establecía la soberanía en la Nación, las restricciones al poder del monarca, y el sufragio universal masculino<sup>35</sup>.

El siglo XIX fue el siglo del Liberalismo. De la mano de la industrialización que acompañó a un buen número de naciones europeas, se abrieron paso y triunfaron las ideas liberales. Sus partidarios defendieron un sistema económico basado en el libre mercado, es decir, sin mayor interferencia del Estado. Este sistema de Capitalismo Industrial, que surgió primeramente en Inglaterra, se expandió rápidamente por otros países del viejo continente y por Norteamérica, e inclusive terminó adoptándose en, o fue impuesto a, la mayoría de las naciones de América Latina, Asia y Africa. Solo encuentra su contrapeso cuando se constituye la Unión Soviética como primer Estado Comunista en 1.917.

En síntesis, la Democracia Liberal, que se practica con solidez en la mayoría de las naciones industrializadas del mundo moderno, descansa en un sistema institucional que parte de la división tripartita de los poderes públicos, o sea de la independencia entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, lo cual supone un sistema de pesos y contrapesos o, mejor aún, un esquema de controles recíprocos; además, contempla el pleno ejercicio de los derechos fundamentales y las garantías individuales, por lo que el Estado, no obstante ser árbitro de todos, entiende bien que el fin último de la sociedad es satisfacer las necesidades de sus miembros; así mismo, consagra la tolerancia y el pluralismo, lo cual comporta las libertades de prensa y opinión y, en términos de la dinámica política, garantías plenas para la oposición y competencia entre las distintas fuerzas políticas en virtud de los procesos electorales que con periodicidad se realizan, de suerte que los ciudadanos, con fundamento en el sufragio universal, puedan participar libremente. Y, lo más importante, desde el punto de vista económico, esta forma de gobierno que denominamos Democracia Liberal reposa en el modelo capitalista, en el cual la oferta y la demanda actúan con amplísima libertad.

## 2. *La Democracia Socialista*

El Socialismo es la ideología que da forma a esta categoría de la Democracia. En referencia a las distintas doctrinas que la identifican, todas surgidas en

---

<sup>35</sup> HEYWOOD, Andrew. *Political Ideologies*, St. Martin Press, New York, 1.992; p. 15.

el siglo XIX, los autores generalmente distinguen entre aquéllas propias del Socialismo Utópico, cuyos máximos exponentes fueron PRUDHON, Saint Simon, FOURIER y LA SALLE, y la corriente del Socialismo Científico, que se refleja en el Marxismo.

La Revolución Industrial generó los principales nutrientes para dichas doctrinas políticas y para los movimientos revolucionarios de mediados del siglo XIX, con lo cual se impulsó la creación de conciencia en las masas proletarias, absolutamente marginadas del poder y las oportunidades. De una confrontación política entre fuerzas de derecha, verbigracia, entre liberales y conservadores, que caracterizó la primera mitad del siglo XIX, se pasó progresivamente a una competencia política entre derecha e izquierda, es decir, a una lucha por el poder en la cual participaron nuevas ideologías. A los partidos de cuadros, propios del Liberalismo clásico, les competirían a finales de siglo los partidos de masas o partidos de izquierda, valga decir, los partidos socialistas y comunistas<sup>36</sup>.

Fundamentalmente, la Democracia Socialista se caracteriza por ser un modelo en el cual las estructuras económicas dominan la actividad política, como quiera que las condiciones materiales de vida están determinadas por el Estado mediante la colectivización de los medios de producción y la división del trabajo que organiza, de suerte que todos los asociados reciben según sus necesidades. Este sistema, que supone la eliminación de la propiedad privada frente a los instrumentos de producción, niega por completo el libre mercado, toda vez que orienta la oferta y demanda de bienes y servicios.

Entre todas las corrientes socialistas, el Marxismo constituye esa filosofía que se entiende como la mejor alternativa para combatir al Liberalismo. El propio Karl MARX adelantó una virulenta crítica del Capitalismo, sistema que condenó con fundamento en el materialismo histórico por ser opresor y explotador, planteando su derrota y erradicación en virtud de la abolición de la propiedad privada, la colectivización de los medios de producción y la dictadura del proletariado, de donde se gestan para la comunidad, primeramente el período socialista y, luego, como algo ya definitivo, la etapa propiamente comunista.

K. MARX contó en diversos escritos con la colaboración de F. ENGELS. Para ambos, la política era algo secundario, dependiente del sistema y las relaciones de producción. En consecuencia, la política no es más que expresión de la dinámica social que, a su vez, depende de la infraestructura económica. Con estos pilares, MARX y ENGELS propusieron una explicación materialista y

---

<sup>36</sup> SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. *Op. cit.*, pp. 419 y ss.

determinista de la historia. La evolución de cualquier sociedad resulta de la evolución de las condiciones materiales de vida. Como cimientos se encuentran las fuerzas productivas, valga decir, las técnicas e instrumentos de producción, entre los cuales están la tierra, el capital y el trabajo, generándose entonces unas relaciones de producción. Estos elementos combinados conforman el sistema o modo de producción. Por tanto, para conocer una sociedad a cabalidad es menester estudiar las fuerzas productivas y las relaciones de producción, como quiera que todo lo demás, llámese derecho, literatura, música o deporte, constituye la superestructura. A través de la historia, MARX distingue el Estado esclavista, el Estado feudal y el Estado de producción capitalista. Y en el interior de cada uno de esos tipos de Estado encuentra diversas formas, que corresponden más o menos a la noción clásica de los regímenes políticos. Así, por ejemplo, en el Estado esclavista son formas diferentes el despotismo de Egipto y Persia, la tiranía en algunas ciudades griegas, y el estilo imperial de Roma. Para MARX y ENGELS, la historia de la humanidad no ha sido otra que la historia de la lucha de clases. Por lo mismo, “...*hombres libres y esclavos, patricios y plebeyos, barones y siervos, maestros de juranda y compañeros, en una palabra, opresores y oprimidos, en oposición constante, han mantenido siempre una guerra ininterrumpida*”<sup>37</sup>. La victoria del proletariado es, entonces, el resultado lógico de la contradicción fundamental del Capitalismo, toda vez que la acumulación y concentración de la riqueza generan ineludiblemente acumulación y concentración de la miseria.

El marxismo, contundente y claro en su materialismo histórico, construye una hipótesis para el futuro basada en un idealismo harto distante de la condición humana, como quiera que imagina una sociedad fraternal, capaz de producir en abundancia para dar a cada cual según sus necesidades, y sin recurrir al Estado como ente regulador, ya que desaparece. Ahora bien, ¿cuánto tiempo se requiere para llegar a ese tipo de sociedad sin clases? V. LÉNINE, con el fin de dirimir la inquietud, planteó el socialismo como etapa inferior, que va de la dictadura del proletariado a la extinción del Estado, pero sin atreverse a fijar una duración aproximada. En consecuencia, ese período puede durar todo el tiempo que se quiera. La justificación teórica es simple: aunque la burguesía ha sido derrotada por el proletariado, no cesará en su intención de recuperar el poder, razón por la cual se justifica el ejercicio de la coerción en su contra. De todas maneras, para LÉNINE, ese Estado ya no es el mismo, como quiera que está en mutación constante para poder alcanzar la sociedad comunista, a la

---

<sup>37</sup> MARX, Karl. *El Manifiesto Comunista*, 1.848.

que denomina fase superior. Esa sociedad nueva, que representa un idealismo supremo, jamás se ha alcanzado ni se alcanzará porque supone un ser humano casi perfecto, alejado de pasiones y sentimientos negativos. En resumen, la larga etapa de la dictadura del proletariado o del socialismo, entendida como etapa previa, ha servido para consolidar formas totalitarias en las cuales el individuo termina completamente doblegado.

Como puede colegirse, la Democracia Socialista en la concepción marxista no puede tolerar el derecho al sufragio, que es pilar fundamental de la Democracia Liberal. No hay ni puede haber un puente que progresivamente conduzca de la sociedad capitalista a la sociedad comunista. Según los marxistas, el sufragio universal en la Democracia Liberal no es más que una de las herramientas con que cuenta la clase dominante para perpetuarse en el poder y someter al proletariado. Los pocos procesos electorales que se dan en algunos regímenes comunistas son simples procedimientos de ratificación de los escogidos por el partido como centro que es de todo el poder.

Ese marxismo clásico, como es sabido, fue el nutriente de los movimientos revolucionarios que alcanzaron el poder a lo largo del siglo XX en países como la Unión Soviética, China, Yugoslavia, Corea del Norte, Cuba y Vietnam. El desarrollo de la Democracia Socialista inspirada en el marxismo no ha sido el mismo en todas las naciones que la han aplicado, como tampoco han sido iguales los resultados generados por ella. Un análisis objetivo, empero, indica que en términos materiales, particularmente en tratándose de la aplicación de los derechos económicos y sociales, verbigracia, los derechos a la educación, la salud, la vivienda y el empleo, los logros de la Democracia Socialista han sido grandes y más que reconocidos. El pueblo, en general, se ha beneficiado. Una visión comparativa, al menos frente a los países en vías de desarrollo, propios de la periferia del Capitalismo, que son alrededor de 140 naciones, indica que los conglomerados socialistas están o han alcanzado mejores estándares materiales de existencia.

No obstante, en la mayoría de las naciones que han adoptado la Democracia Socialista bajo el esquema marxista-leninista, una serie de desviaciones se han producido, llevándolas a situaciones de bloqueo: la excesiva estabilidad del personal dirigente; los abusos del centralismo democrático en el Partido Comunista, que le quitan cualquier iniciativa a las bases, así como el desalentador monopolio que ejerce sobre toda la actividad política, económica, social e intelectual; y la intolerancia frente a las ideas diferentes, con la consecuente represión como respuesta estatal frente a los disidentes del sistema.

Este último punto ha generado regímenes totalitarios en casi todos los países que han abrazado la causa marxista-leninista. Aunque los ejemplos proliferaron en el siglo XX, baste señalar que desde muy temprano se conocieron las denuncias sobre el opresor sistema soviético. Boris Souvarine, antiguo compañero de Lenin, publicó en los años treinta *Staline y Rusia desnuda*, que dan cuenta de la máquina de terror que se había desatado. S. COURTOIS, N. WERTH y otros autores, que narran los crímenes de Estado cometidos por el régimen comunista en los diferentes continentes, sostienen que el terror ha sido un pilar fundamental del sistema desde sus orígenes<sup>38</sup>. Como consecuencia, muchos marxistas, en cualquiera de los países que ha desarrollado la Democracia Socialista, a veces llamada Democracia Popular, han sido actores directos para establecer correctivos frente a las insuficiencias y desviaciones del sistema. El Partido Comunista Chino, por ejemplo, publicó en 1.963 un documento titulado *Los 25 puntos de Pekín*, en el cual planteaba la ruptura definitiva de la China de Mao con la Unión Soviética, entonces al mando de Nikita Jrushchov, señalando ante los revolucionarios de todo el mundo las fuertes divergencias estratégicas y de principios que los separaban. De igual modo, en el interior del Partido Comunista Chino las posiciones de revisión han permitido profundos cambios en el modelo, verbigracia, entre la visión de Mao Tse Tung y Deng Xiao Ping. Circunstancias como las anteriores se han presentado en distintas sociedades comunistas.

Ahora bien, esa idea de revisión, tal como se anotó en la parte introductoria de esta sección, supera de lejos el Socialismo marxista. Así, por ejemplo, sin abandonar los valores comunitarios ni colectivistas, los partidos laboristas en Inglaterra, Australia y Nueva Zelanda representaron otras variantes de la Democracia Socialista a comienzos del siglo XX. Del mismo modo, la corriente Social Demócrata, tan en boga posteriormente en los países escandinavos, valga decir, en Suecia, Noruega y Dinamarca, constituye otro caso notorio de revisión y corrección, como quiera que sin suprimir la propiedad privada, aboga por humanizar el Capitalismo en virtud de un muy alto intervencionismo de Estado.

### C. SEGÚN EL TIPO DE GOBIERNO

La Democracia, en atención a la forma de Gobierno, generalmente se diferencia entre Democracia Parlamentaria y Democracia Presidencial. La

---

<sup>38</sup> COURTOIS, Sthephan; WERTH, Nicolas et d'autres. *Le Livre Noir du Communisme: crimes, terreur, repression*. Paris: Editions Robert Laffont, 1.998.

primera, que supone un gobierno controlado por las mayorías parlamentarias, cuenta con un jefe de Estado y un jefe de Gobierno. Algunos autores prefieren denominar este modelo *Régimen de colaboración entre los poderes*, en la medida en que su separación no es rígida sino atenuada, siendo el Reino Unido el ejemplo clásico. La segunda, que en principio permite a los ciudadanos escoger directamente a su presidente, encuentra en los Estados Unidos de América su mayor exponente. No pocos politólogos, siguiendo una línea semejante, consideran esta categoría un verdadero *Régimen de separación de poderes*, toda vez que se da una diferenciación con especialización de las funciones y plena autonomía de cada órgano<sup>39</sup>. La evolución de estos modelos ha generado fórmulas u opciones intermedias, que permitirían hablar también de Democracia Semipresidencial o Semiparlamentaria, cuyo prototipo es Francia, al que han seguido algunas otras naciones, como Rusia, Egipto y Mozambique.

### 1. *La Democracia Parlamentaria*

La Democracia Parlamentaria o gabinete de gobierno, puede ser descrita de manera sucinta como “...*la forma de democracia constitucional en la que la potestad ejecutiva proviene de la legislativa, y es responsable ante ella*”<sup>40</sup>. Lo anterior significa que el jefe del Poder Ejecutivo y su gabinete son responsables ante el Poder Legislativo, valga decir, ante el Parlamento, Congreso o Asamblea, en cuanto que dependen de su confianza y pueden ver revocado su mandato por un voto de censura. Aunque genéricamente se use la expresión Primer Ministro, es importante anotar que los títulos cambian, como quiera que en algunas naciones se habla de Canciller, al paso que en otras se le denomina Premier, Ministro-Presidente, Presidente del Gobierno, o *Taoiseach*.

Esta categoría de la Democracia tuvo su origen en Gran Bretaña, dados los acontecimientos políticos que se precipitaron a lo largo del siglo XVII, en especial la guerra civil entre 1.640 y 1.649, que terminó con la ejecución del rey Carlos I; los once años en que no hubo monarca sino dictadura bajo la orientación de Oliver Cromwell; la Revolución de 1.688, que llevó al Parlamento a la remoción del rey Jaime II; y el establecimiento del *Bill of Rights* o Carta de Derechos. Todos ellos significaron el triunfo de la institución parlamentaria y, por lo mismo, condujeron a las limitaciones del poder del rey o, si se prefiere,

<sup>39</sup> LEROY, Paul. *Les régimes politiques du monde contemporain*, Press Universitaires de Grenoble, 2.001, pp. 43-46.

<sup>40</sup> SPTSTEIN, Leon D. *Parliamentary Government*, David L. Sills, ed., *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York, Macmillan and Free Press, 1.968.

a la consagración de una monarquía constitucional, es decir, con restricciones y sobre la base de la separación real de los poderes. Desde entonces, en una evolución sin mayores turbulencias, el modelo parlamentario se consolidó y extendió a otras naciones del planeta. Solo que, en el caso del bicameralismo inglés, cuyo origen es netamente social, la Cámara de los Comunes fue acrecentando su poder frente a la Cámara de los Lores, que representaba a la aristocracia y fue quedando relegada, por manera que aquélla se convirtió en columna vertebral del poder político británico.

En la Democracia Parlamentaria, el poder ejecutivo es bicéfalo, o sea que está compuesto por dos cabezas: por un lado, se encuentra el jefe de Estado, que en unos casos es el rey o la reina y, en donde no hay monarquía, recibe otras denominaciones; por el otro, está la figura del Primer Ministro. Las funciones del jefe de Estado, que varían según el modelo parlamentario, son generalmente de orden protocolario, por no decir simbólico, como sería el caso de las que corresponden a la reina en Gran Bretaña. El jefe de Gobierno, por su parte, es responsable de la puesta en marcha y desarrollo de todas las políticas públicas. Esas obligaciones y deberes de Gobierno descansan exclusivamente en quien hace las veces de Primer Ministro.

El Parlamento representa el poder supremo en el Reino Unido. Pero en términos efectivos, el poder se concentra en el Primer Ministro y su gabinete. Lo que ocurre es que el Primer Ministro no es otro que la cabeza más visible del Parlamento, como quiera que es el líder del partido mayoritario y, por tanto, su designación es un simple protocolo para el rey o la reina. Ese esquema funciona de manera semejante en otros regímenes parlamentarios, así no exista monarquía. Dicho de otro modo, la Democracia Parlamentaria se caracteriza por el dominio de la mayoría. Mientras ella no se altere en el interior del Parlamento, el Gobierno tiene estabilidad. No obstante, el Primer Ministro y su gabinete pueden ser objeto de la moción de censura, la cual prospera solamente si se pierde el control de la mayoría. Aunque raramente ocurre, bien pudiere presentarse una situación en la que el Primer Ministro pierda la confianza de su partido, por lo que daría un paso al costado. De la misma manera en que el Primer Ministro puede ser objeto de remoción si sale avante el voto de desconfianza o censura, así también puede el Primer Ministro disolver el Parlamento y convocar anticipadamente a elecciones.

Los Primeros Ministros, al menos en el Reino Unido, han sido siempre políticos veteranos, en promedio con dos décadas de experiencia en el Parlamento. Ello hace que sean generalmente expertos en el manejo de los debates, buenos comunicadores y hábiles negociadores. Del mismo modo, los miembros del gabinete o poder ejecutivo, responsables de las diferentes

carteras, son todos de origen parlamentario, algunos vinculados a las comisiones o comités concordantes por largos años. En otras palabras, en la Democracia Parlamentaria el espacio en el poder ejecutivo para los *outsiders* de la política es prácticamente inexistente, cosa que no ocurre en los sistemas presidenciales<sup>41</sup>.

No son pocas las naciones que han adoptado la Democracia Parlamentaria como tipo de gobierno. Algunas lo han hecho bajo la forma monárquica, cual es el caso del Reino Unido, España, Suecia, Dinamarca y Holanda; otras en virtud del *Commonwealth*, como Canadá, Australia y Nueva Zelanda; y unas cuantas mediante la modalidad republicana, como Alemania. En América Latina, empero, no existe en la actualidad ningún país cuyo tipo de gobierno sea parlamentario. Curiosidades sí hay, como la de Chile, que lo tuvo de *facto* entre 1.891 y 1.925, o la que representa Uruguay, en donde las opciones presidencial y parlamentaria son posibles, así solo se haya materializado la fórmula presidencial. En todo caso, una figura constitucional propia de los sistemas parlamentarios sí aparece en diversas constituciones de los países de América Latina: la moción de censura, al menos frente a los integrantes del gabinete. En Colombia, la moción de censura sigue siendo parte de esa teoría constitucional que, no obstante estar consagrada hace ya más de 25 años, no se ha estrenado o llevado a la práctica.

## 2. *La Democracia Presidencial*

Esta forma de gobierno apareció por vez primera en los Estados Unidos de América. El aporte de los padres fundadores de esta nación al constitucionalismo moderno es doble: por un lado, la concepción del modelo presidencial; por otro, la construcción del esquema federal. Nos interesa en este aparte referirnos a la primera gran contribución, como quiera que se extendió a la mayoría de las naciones latinoamericanas y hace de antítesis a la Democracia Parlamentaria.

La Democracia Presidencial se caracteriza fundamentalmente por tres cosas: En primer lugar, se presenta una doble legitimidad de la soberanía, ya que se manifiesta en la elección de los miembros del Congreso, y también en la elección del presidente de la República. Tanto los legisladores como el presidente gozan de un término fijo en sus respectivos mandatos, es decir, no pueden en principio ser removidos con anticipación, lo cual sí puede ocurrir en la Democracia Parlamentaria. Desde luego, pueden ser destituidos si media

---

<sup>41</sup> PATRICK, O'Neil. *Cases in Comparative Politics*, chapter 2, Third Edition, New York, 2.010, pp. 32-74.

una causa grave, verbigracia, de carácter penal; o, en tratándose del presidente de la República, si procede el juicio o *impeachment*. En segundo término, el Poder Ejecutivo es monista, toda vez que una misma persona, el presidente de la República, concentra las funciones de jefe de Estado y jefe de Gobierno. El primer mandatario o presidente, en la mayoría de las naciones que han adoptado este modelo, es elegido por voto popular de los ciudadanos, aunque en ciertos casos, como en los Estados Unidos, se use el Colegio Electoral, cuyos miembros sí son elegidos por voto directo. Este mecanismo de elección por los ciudadanos otorga al mandato del Presidente una legitimidad inmensa. Como tercer rasgo de la Democracia Presidencial tenemos la separación efectiva de los poderes públicos, o sea de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Los partidarios de este sistema sostienen que la división real entre el Ejecutivo y el Legislativo constituye una ventaja mayor, por cuanto cada rama puede revisar y fiscalizar las acciones de la otra. En la Democracia Parlamentaria, argumentan, la crítica de la legislatura es bastante improbable, como quiera que el Primer Ministro y su gabinete controlan las mayorías. Para que la crítica surta efectos en el modelo parlamentario, es menester que proceda la pérdida de confianza en el gobierno, es decir, que se abra paso su censura. En la práctica, en la mayoría de los regímenes presidenciales, el primer mandatario también puede orientar la gobernabilidad para construir unas mayorías legislativas que le sean favorables, dado el amplio poder que generalmente se le otorga.

En la actualidad, más de setenta países funcionan bajo el sistema presidencial. En América Latina, prácticamente todas las naciones siguen el modelo, casi desde la época de su independencia. Varía el término del ejercicio presidencial, como quiera que en algunos países se ha fijado en cuatro años, al paso que en otros se ha establecido en cinco años, como son los casos de Méjico y Francia. En estas últimas naciones los períodos fueron, no hace mucho, respectivamente de seis y siete años. Así mismo, en unas naciones procede la reelección por un solo período, como en los Estados Unidos de América, mientras que en otras no se permite en forma consecutiva, y en algunos se la prohíbe tajantemente.<sup>42</sup> En Africa, por ejemplo, el sistema presidencial se practica por lo menos en 28 países, entre lo que destacan Angola, Camerún, República del Congo, Costa de Marfil, Guinea Ecuatorial, Kenia, Mozambique, Nigeria, Sudáfrica, Tanzania, Uganda y Zambia. Y, en cuanto al Asia, resaltemos su ejercicio en naciones tan diversas como Afganistán, Corea del Sur, Indonesia, Irán, Kazajistán, Turkmenistán, Turquía y Uzbekistán.

---

<sup>42</sup> MAINWARING, Scott y SOBERG SHUGART, Mathew. *Presidencialismo y Democracia en América Latina*, Ediciones Paidós Ibérica, 2.002.

En Colombia, el régimen presidencial concede al primer mandatario un poder tan amplio que languidece el equilibrio que debiera existir entre las tres ramas del poder público. Aunque lo anterior se debe a diversos factores, destacan la ausencia de partidos fuertes y un ejercicio político apoyado en buena parte por el clientelismo. En el último proceso electoral relacionado con el Congreso de la República, las votaciones de los cinco primeros partidos y movimientos oscilan todas entre el 18% y el 12% del total de sufragios, lo cual confirma su carencia de fortaleza. Esa fragilidad partidista, que da mayor impulso al presidencialismo, también facilita la consolidación de las relaciones clientelares. Esta realidad política es más que suficiente para entender lo funesto que sería el establecimiento del sistema parlamentario entre nosotros. En la historia reciente del país, cuando se adelantaba el debate sobre la reelección del presidente Uribe, algunas voces clamaron por el sistema parlamentario, argumentando que permitiría la extensión del período del jefe de Gobierno sin establecer la reelección. Imaginar ese cambio constitucional es radiografiar el tremendo caos en la gobernabilidad, con unas relaciones Ejecutivo-Legislativo totalmente inestables, que nos recuerdan los peores episodios de la Tercera República francesa, o la tambaleante Italia de la actualidad, que ha tenido sesenta seis gobiernos desde 1.946, mientras que Alemania en el mismo período solo ha tenido veinte cuatro<sup>43</sup>. No olvidemos el tortuoso proceso padecido por el sistema parlamentario español para la escogencia de Mariano Rajoy como Primer Ministro o Presidente del Gobierno, después de diez largos meses de interinidad, y los escasos dos años de su período, que terminó con la aplicación de la moción de censura para dar paso al líder del Partido Socialista, Pedro Sánchez, como nuevo jefe del Gobierno. Todo debido a la crisis de los partidos y el engranaje de la corrupción. En otras palabras, a pesar de la desconfianza generalizada de los ciudadanos colombianos en sus instituciones, no hay duda de que entendidas las circunstancias socio políticas tan complejas que nos rodean, el sistema presidencial nos ofrece mejores garantías para la gobernabilidad. Desde luego, es muy amplia la tarea por acometer para alcanzar el pleno equilibrio entre los poderes públicos.

### 3. *La Democracia Semipresidencial o Semiparlamentaria*

Finalmente, tal como se advirtió, entre las formas de Democracia Parlamentaria y Democracia Presidencial han surgido opciones intermedias,

---

<sup>43</sup> Ver *Euronews.com*, y *Seryhumano.com*

que nos permitirían hablar también de Democracia Semipresidencial o Semiparlamentaria. El pionero de esta variante ha sido Francia, que la estableció en la Constitución de 1.958. Básicamente recoge del esquema parlamentario el ejecutivo dual o bicéfalo, en tanto que cuenta con un Presidente que hace las veces de jefe de Estado, y un Primer Ministro que actúa como jefe de Gobierno. De la Democracia Presidencial, el modelo francés toma la elección por voto popular del jefe de Estado, o sea del presidente de la República, al cual se le otorgan amplios poderes, entre los que destacan ser el comandante en jefe de las fuerzas armadas, firmar las leyes y decretos, proponer a la Asamblea la reconsideración de cualquier ley, someter referendos al pueblo y, lo más importante, designar al Primer Ministro, para lo cual requiere la confirmación de la Asamblea Nacional. Otra prerrogativa del presidente de Francia, más propia de la Democracia Parlamentaria, es la posibilidad que tiene para disolver la Asamblea.

La legitimidad que deriva de la elección directa del presidente de la República se traduce en inmenso poder cuando las mayorías en la Asamblea Nacional corresponden al mismo partido del Presidente, por lo que termina ungiendo como Primer Ministro a quien le parezca. Ahora bien, cuando las mayorías en la Asamblea Nacional le son adversas, y no corresponden a su partido o coalición de partidos, la aplicación de su agenda gubernamental se complica. Esta situación, que en Francia se conoce como la *cohabitación*, la padecieron tanto François Mitterrand como Jacques Chirac en sus mandatos presidenciales, dado que se vieron forzados a nombrar en el cargo de Primer Ministro a líderes de la oposición. Justamente por ello se enmendó la Constitución en el año 2.000, propiciando elecciones de la Asamblea Nacional y presidente de la República en fechas muy cercanas, lo que hace poco probable que se repitan esas experiencias de contradicción<sup>44</sup>.

Este modelo, llámesele semipresidencial o semiparlamentario, ha sido adoptado, entre otros países, en Argelia, Armenia, Azerbayán, Egipto, Georgia, Haití, Madagascar, Mongolia, Mozambique, Rumania, Rusia, Senegal, Sri Lanka y Túnez.

#### D. LA DEMOCRACIA SEGÚN LOS RESULTADOS

Por último, teniendo como centro de análisis los resultados del ejercicio de la Democracia, resulta útil diferenciar entre la Democracia Política y la

---

<sup>44</sup> MÉNY, Yves. *Le système politique français*, Clefs Politique, 6e. éd., Paris, 2.008.

Democracia Económica y Social. Algunos autores, para el mismo propósito, prefieren las expresiones Democracia Formal y Democracia Real. La primera categoría se apoya en un marco institucional en el cual se dan la división tripartita de los poderes, la libertad de prensa y la competencia política mediante los debates electorarios. La Democracia Económica y Social, por su parte, comporta la generación de oportunidades para la inmensa mayoría de la población, por manera que los derechos económicos y sociales, como la educación, la salud y la vivienda, encuentran desarrollo gradual y progresivo.

### 1. *La Democracia Política*

La Democracia Liberal generalmente se identifica con la Democracia Política formal. Esas naciones que adoptaron el modelo se caracterizan por tener una Constitución que consagra un estado de derecho, es decir, un marco jurídico que determina las reglas de control sobre los gobernantes, así como también, una clara separación de los poderes públicos; la protección a los derechos fundamentales, en particular al derecho de propiedad; el funcionamiento de los partidos políticos; las libertades de expresión, prensa y asociación; y la vigencia de los derechos humanos. Desde el punto de vista económico, la Democracia Liberal generalmente camina de la mano con la libertad de empresa y la libre competencia. Durante mucho tiempo, inclusive se hizo uso de la expresión '*laissez faire, laissez passer*', para indicar que el Estado debía ser reducido, de suerte que sus acciones se limitaran a funciones de policía y seguridad, recaudo tributario, y relaciones exteriores, entre otras. La Democracia Liberal ha sido consecuente con las tesis del libre mercado. Pero todo esto, en el mundo moderno, privilegia a las naciones productoras y altamente industrializadas, a las que les interesa que todos los demás países se abran para poder penetrar con sus capitales, bienes y servicios. Por lo mismo, la globalización, como faceta última del Capitalismo, encuentra un cimiento cómodo en la Democracia Liberal. No olvidemos que más de 127 países conforman esa telaraña llamada Tercer Mundo<sup>45</sup>.

Lo que importa, más allá de la teoría y la retórica constitucional, es el sentido real que tiene el ejercicio del poder. La Democracia, como dice Georges Burdeau, es todo a la vez: una filosofía, una manera de ver la vida, una forma de pensar, sentir y actuar. Accesoriamente, es una forma de gobierno. Ahora

---

<sup>45</sup> GÉLINAS, Jacques. *Juggernaut Politics: Understanding Predatory Globalization*, Chapter VIII, Zed Books, London and New York, 2003, pp. 164-177.

bien, la llamada Democracia Política, que identifica la Democracia de corte liberal capitalista, no necesariamente conduce a la Democracia Económica y Social, esto es, a aquella modalidad que ofrece inclusión y oportunidades para todos o, al menos, para la inmensa mayoría de los asociados. Claro que no hay posibilidades de alcanzar la Democracia Económica y Social si no existe como soporte la Democracia Política, es decir, un sistema de competencia entre partidos y movimientos, o de libre confrontación de tesis y programas. Ese enfrentamiento entre las fuerzas políticas se manifiesta en virtud de los procesos electorales.

En términos teóricos, se promueve la idea según la cual la Democracia Política *per se* es generadora de Democracia de contenido económico y social. Sin embargo, en la práctica ello no ocurre por cuanto el modelo económico imperante en las naciones que practican la Democracia occidental, así como el complejo panorama de las relaciones internacionales, distorsionan el propósito. En efecto, la Democracia Política, cimentada en la Democracia Liberal capitalista, nos entrega hondas diferencias según el nivel de desarrollo de los distintos países. Es evidente que en las naciones altamente industrializadas, la Democracia Política se acerca más a la Democracia Económica y Social, como quiera que, en virtud de reformas graduales y progresivas adoptadas a través de las décadas, se construyó una clase media que hoy representa la mayoría de la población. Tal ocurre en la mayoría de los países de Europa Occidental, como Francia, Holanda, Alemania, Suiza o Austria. En las sociedades tercermundistas y en vías de desarrollo, en cambio, la brecha entre ambas categorías de Democracia es bastante mayor, dada la negación de oportunidades para grandes segmentos de la población, lo cual se refleja en las altas cifras de pobreza y desigualdad que padecen sus asociados.

La importancia de los Procesos Electorales radica en la oportunidad que otorgan para que las distintas fuerzas políticas confronten sus tesis y programas, de suerte que los ciudadanos puedan libremente decidir entre ellos, según sus aspiraciones individuales y colectivas. Por eso, subrayamos el valor que tienen los Procesos Electorales, toda vez que son el fundamento de la Democracia. No hay otra vía que materialice el derecho al voto, o la conformación de la voluntad popular. Evidentemente, para asegurar su transparencia es menester contar con todo un esquema normativo que garantice el modo de votación o de escrutinio, el ejercicio de la oposición y, sobre todo, la igualdad de oportunidades en la participación y financiación de las campañas, con controles efectivos y drásticas sanciones para quienes infrinjan las normas.

## 2. *La Democracia Económica y Social*

Esta clase de democracia tiende a confundirse con la Democracia Socialista o, más particularmente, con la Democracia Marxista. Esta asimilación es inexacta y errónea. Como subrayan Ch. DEBBASCH y J.M. PONTIER, la Democracia Económica y Social debe entenderse como un *avatar*, esto es, como el resultado que se da por la transformación progresiva de la Democracia Política. Y, si de alguna manera se presentan las dos formas como si se enfrentaran, en ningún caso se trata de una oposición que comprometa su naturaleza. Al contrario, la Democracia Política y la Democracia Económica y Social, podría decirse, pertenecen a la misma familia, y se oponen ambas al Marxismo. La razón por la cual se pasó de la Democracia Política a la Democracia de contenido económico y social se halla en la evolución, en particular en la historia de los siglos XIX y XX. La concepción liberal clásica, que solo se preocupó por el individuo, fue mostrando sus insuficiencias como secuela de esa industrialización que dejaba amplias masas en la marginalidad y pobreza. La clase proletaria y el movimiento obrero reclamaban respuestas a sus necesidades. Poco a poco se consolidaron las ideas progresistas y socialistas. Del Estado Gendarme se pasó a un Estado más intervencionista y solidario, que terminó llamándose Estado Bienestar. Fue, por sobre todo, en el período entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial que la Democracia Política fracasó como forma de gobierno para satisfacer las necesidades de los habitantes en buen número de naciones industrializadas. Ni qué decir entonces de lo vivido por las sociedades del mundo en desarrollo. Por estas consideraciones, la Democracia Política se vio empujada hacia su propia transformación. Esa revisión constructiva, en la medida en que logre sus objetivos, permite que se la llame Democracia Económica y Social<sup>46</sup>.

En términos formales, la India representa la mayor democracia política del mundo, como quiera que votan más de 400 millones de personas. Sin embargo, en sentido real, dista mucho de constituir un sistema de oportunidades al alcance de todos, puesto que el régimen de castas privilegia el *statu quo* y niega la cohesión societaria. Dicho de otro modo, el sistema político impide la construcción de una democracia económica y social, fundamentada en la inclusión y la solidaridad.

Algunos autores sostienen que para calificar una nación como democrática es menester que coexistan cierto nivel de prosperidad, funcionamiento de y

---

<sup>46</sup> DEBBASCH, Charles et PONTIER, Jean Marie. *Op. cit.*, p. 115.

respeto por las instituciones, educación generalizada, ejercicio de los derechos fundamentales y unidad nacional. La India choca con la mayoría de tales puntos, como quiera que un cuarto de la población vive con menos de un dólar diario, y la mayor parte de su gente habita en áreas rurales en donde el analfabetismo caracteriza todavía al 45% del cuerpo femenino. Miles de años de historia indican una cultura jerárquica y autoritaria que ha estratificado y segmentado el conglomerado. En la actualidad, más de 1.200 millones de personas hablan alrededor de 325 lenguas, de las que derivan cerca de 1.500 dialectos. Y, por si fuera poco, seis religiones diferentes tiene al menos 50 millones de feligreses. Lengua y religión generan tensiones en muchas regiones de la India. No obstante, la división en castas es el mayor obstáculo para construir integración social y económica. A pesar de los inmensos esfuerzos de M. GANDHI y de J. NEHRU por generar cambios en la mentalidad del pueblo, la concientización no fue suficiente. Los enfrentamientos y conflictos se intensificaron después de sus gobiernos, y la India siguió siendo ese inmenso rompecabezas en donde la Democracia es un producto simplemente formal<sup>47</sup>.

En otras naciones, a pesar de tener constitucionalmente un régimen democrático, es decir, basado en elecciones periódicas, separación de los poderes y libertad de prensa, con frecuencia se adoptan políticas públicas antidemocráticas, que no benefician realmente a la mayoría del conglomerado. Piénsese, por ejemplo, en el *Health Plan* propuesto por el presidente Donald Trump en los Estados Unidos, o en las políticas educativas de muchos países latinoamericanos en donde la educación pública languidece mientras la privada ocupa su espacio bajo parámetros de rentabilidad y mercantilismo. Del mismo modo, ha habido sistemas totalitarios en donde a pesar de negarse radicalmente la competencia política, en tanto que no hay elecciones o son amañadas, se adoptaron políticas públicas democráticas de alto contenido económico y social, tal como aconteció con los programas de educación, salud y vivienda en la antigua Unión Soviética, o los que en distintas áreas se desarrollan en la China actual. Todos estos cruces transversales y contradicciones son posibles al comparar los sistemas políticos.

Cuando hablamos de Democracia Económica y Social nos referimos al sistema que sin desconocer el capitalismo como marco económico general, asegura el desarrollo de los derechos económicos, sociales y culturales para la gran mayoría de la población en virtud de regulaciones y medidas

---

<sup>47</sup> PATRICK, O'Neil and others. *Cases in Comparative Politics*, Chapter 9, Third Edition, New York, 2.010, pp. 327-368.

intervencionistas si las circunstancias lo reclaman. Aunque se utiliza más la expresión *Social Democracia* que Democracia Económica y Social, vale la pena señalar que el sentido es el mismo, que su alcance es idéntico. Se trata, repetimos, de la versión de la democracia según la cual se recurre a la regulación normativa y al desarrollo de políticas públicas financiadas por el Estado con el fin de atenuar o eliminar las desigualdades e injusticias sociales que se presentan como consecuencia de una economía libre, sin ningún tipo de control, es decir, de un capitalismo ilimitado. La Social Democracia, que fundamenta su credo en la justicia social y descansa en el denominado *Estado Bienestar*, surgió a finales del siglo XIX como una propuesta alternativa y moderada frente a la forma radical y revolucionaria de toma del poder que predicaban los simpatizantes del comunismo y la dictadura del proletariado. Las naciones que en la práctica mejor interpretan este modelo en la actualidad son las escandinavas, valga decir, Suecia, Noruega y Dinamarca.

En síntesis, creemos con firmeza que es con fundamento en los resultados y la inclusión social que se debe medir el desarrollo de la democracia en cualquier nación. Esta tesis, que constituye el eje central del presente trabajo, será aplicada al caso colombiano en el último capítulo para evaluar el nivel de su democracia. En nuestro sentir, la consagración teórica de la democracia significa muy poco mientras la pobreza y la marginalidad golpeen a amplios sectores de la población. Es tanto como si la democracia fuere incluyente con unos pocos, y excluyente con la gran mayoría, lo cual sería una negación de sí misma. Poco sentido tiene que los ciudadanos voten de manera directa, o se vean representados en congresos y asambleas, o usen de vez en cuando instrumentos de la Democracia Participativa como los referendos y las consultas; poco importa que el cimiento ideológico sea conservador, liberal, socialista o comunista; o que el sistema sea parlamentario, presidencial, semi parlamentario o semi presidencial. Todo esto se torna adjetivo ante la dimensión que comportan las oportunidades y la inclusión social o, mejor aún, ante el valor que tienen los resultados económicos y sociales para todos los miembros del conglomerado. Desde luego, estas metas esenciales de la democracia, que son reflejo de la justicia y la equidad, tienen que alcanzarse bajo el pleno ejercicio de las libertades fundamentales y el respeto por los derechos humanos. Por eso, parodiando a Deng Xiao Ping, digamos: “*No importa que el gato sea blanco o negro, con tal de que coja los ratones*”.



## CAPÍTULO II

### TEORÍA DE LOS PROCESOS ELECTORALES

De acuerdo con la Constitución y la ley, los procesos electorales se cumplen en un día específico. Así ocurre en casi todas las naciones que practican la democracia, aunque en unas pocas exista el voto anticipado. En el caso colombiano, la jornada cuenta apenas con ocho horas, salvo para los compatriotas residentes en el exterior que pueden sufragar para Congreso y presidente de la República desde el lunes anterior al día oficial de los comicios en el territorio nacional. No contamos los colombianos con sufragio electrónico, ni con la alternativa del voto anticipado por correo, ni tampoco por procuración. El ciudadano, que acude a las urnas en la fecha indicada, consigna su cuota parte de soberanía popular. El día de las elecciones es, pues, el día de las grandes definiciones colectivas, el día en que los procesos electorales nos recuerdan que son el fundamento de la democracia.

Detrás quedan, para la Organización Electoral, valga decir, para la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral, aunque con funciones diferentes, largas jornadas de trabajo en relación con toda la preparación logística y revisión jurídica a fin de garantizar la transparencia de los comicios. Los ciudadanos no alcanzan a percatarse de la complejidad que comporta este trabajo. Y para los aspirantes, ya sean de partidos y movimientos políticos, ora de grupos significativos de ciudadanos, también quedan atrás intensos meses de campaña que han utilizado no solo para presentar sus programas en el propósito de convencer a los electores sino en los que, además, han elaborado cuidadosamente estrategias para alcanzar recursos financieros, llegar a los medios de comunicación, optimizar las técnicas del *marketing* y la publicidad, y construir alianzas con otros candidatos. Es mucho más, porque detrás de los procesos electorales de hoy se encuentran los grandes debates filosófico políticos de ayer, es decir, aquéllos que durante años o décadas se dieron en los distintos congresos y parlamentos del mundo para definir múltiples situaciones en torno a la representación, la financiación de las campañas, las inhabilidades e incompatibilidades de los aspirantes, el derecho al sufragio y la condición del ciudadano, las circunscripciones o distritos electorales, y los modos de votación o de escrutinio. En pocas palabras, con base en ese sólido

edificio institucional que respalda la democracia, los procesos electorales constituyen ese desenlace que, en muy pocas horas, estructura el poder y legitima la ruta hacia la nueva gobernabilidad.

¿Qué se entiende por Sistema Electoral? De manera sencilla, digamos que se trata de ese bloque de procedimientos y de actos jurídicos y materiales cuya finalidad primaria conduce a que los asociados lleven a cabo la designación de sus gobernantes. Bajo estas condiciones identifica un área muy especial del derecho político: el derecho electoral, compuesto por el conjunto de reglas y disposiciones que definen la ciudadanía, diferencian los distintos debates eleccionarios, y reglamentan los pormenores del escrutinio. La historia enseña que todas estas normas varían o han variado en el espacio y en el tiempo, toda vez que son un reflejo de la naturaleza propia de los regímenes que las aplican, esto es, el resultado de las concepciones sociales sobre el poder y su ejercicio.

Nos interesa por sobre todo el régimen representativo, entendido como ese modelo constitucional que permite a la colectividad intervenir en la conformación y el ejercicio del poder político por intermedio de sus elegidos. Este esquema, adoptado en Colombia desde los inicios republicanos, ha evolucionado para facilitar una participación cierta de la ciudadanía, la cual se concreta en el momento mismo de la elección y se proyecta en el tiempo con los representantes. En nuestro país, el sistema electoral ha sido objeto de modificaciones de suma importancia en las últimas décadas, todas tendientes a modernizar las técnicas eleccionarias y garantizar la pureza del sufragio. No obstante, como veremos más adelante, esas herramientas que fueron valiosas en su momento, requieren de permanente revisión o complementación.

Con el fin de comprender en su verdadera dimensión el significado que los procesos electorales tienen para la democracia, nada más conveniente que revisar su complejidad institucional evocando los rasgos más importantes de los sistemas electorales en el mundo moderno, así como también, su relativo determinismo y desarrollo en el derecho electoral colombiano.

## 1. LOS SISTEMAS ELECTORALES EN EL MUNDO MODERNO

Con fundamento en el principio de la representación popular pasamos a analizar las restricciones que a lo largo de la historia ha tenido el derecho al sufragio, el concepto de cuerpo electoral, y las distintas modalidades de votación o de escrutinio.

## A. LA REPRESENTACIÓN POPULAR

A pesar de que algunos politólogos insistan en que la verdadera democracia es aquella en la que los ciudadanos conservan la libertad para expresar su voluntad, circunstancia que solo se daría en tratándose de la democracia directa, la sociología política nos indica que en la mentalidad de los asociados, la democracia es el sistema político en el cual los gobernantes representan al pueblo, y surgen o provienen del pueblo. El proceso evolutivo ha terminado por vincular la idea de representación a la idea de subordinación de los gobernantes a la voluntad popular.

### 1. *Los antecedentes de la representación*

Algunas facetas rudimentarias de la representación se encuentran en la Antigüedad. Relatos de la Biblia muestran a los reyes recibiendo el consejo de los ancianos, así como en *La Iliada* el segundo canto describe a Agamenón auscultando la opinión de los guerreros. Más tarde, textos como el Corán prescriben la consulta que el jefe de la colectividad debe hacer al pueblo. Del mismo modo, el capítulo general de Císter en Francia, cien años antes de la Carta Magna, consagra un modelo de asamblea representativa en la que los voceros de los conventos participan con plenos poderes. En el Medioevo, grupos claramente diferenciados y jerarquizados componen el cuerpo social, lo cual implica que el individuo aislado no se concibe o, mejor, tiene que pertenecer a la nobleza, el clero, la burguesía o la servidumbre. Es solamente mediante sus voceros que el individuo puede lograr algún beneficio<sup>48</sup>. Durante el absolutismo de los reyes y la consolidación del Estado-Nación poco cambia el sentido de las categorías sociales y su vinculación con el poder. Habrá que esperar, por un lado, las ideas y los acontecimientos políticos de la Inglaterra del siglo XVII y, por otro, los nutrientes filosóficos de *La Ilustración* y su desenlace con la Revolución Francesa.

La representación es un concepto que se desarrolla en Inglaterra primeramente como un mandato de derecho privado. Durante el período feudal los delegados de las villas, los burgos y los condados no solo reciben de sus electores instrucciones precisas sino que son mantenidos por ellos, y deben rendirles cuentas del ejercicio de su mandato. Poco a poco las cosas cambian, como quiera que el poder de los representantes se consolida frente

---

<sup>48</sup> DE LAGARDE, M.G. *La naissance de l'esprit laïque au Moyen Age*, Tomo IV, París, 1.942.

a la Monarquía. Las circunstancias favorecen la coalición de los aristócratas y los burgueses, cuyo propósito fundamental es debilitar a la realeza o, si se prefiere, evitar el surgimiento del absolutismo<sup>49</sup>. El mandato imperativo solo se explica y justifica cuando el representante protege intereses particulares o sectoriales, pero carece de sentido cuando las causas que defiende son de toda la colectividad. Las conquistas de la Cámara de los Comunes, particularmente las alcanzadas con las Revoluciones de 1.649 y 1.688, y la consagración del *Bill of Rights*, que colocaron al monarca bajo control del Parlamento, llevaron al mandato representativo, es decir, al mandato general y autónomo de los elegidos.

En Francia, tal como aconteció en Inglaterra, la idea de representación se interpreta inicialmente como un mandato privado. En los Estados Generales, cuyo máximo esplendor se alcanza en el siglo XVI, actúan los voceros de la nobleza, el clero y la burguesía con instrucciones específicas. Y, en pleno auge del absolutismo, dada la concentración de poder en el monarca, resultan imposibles las relaciones entre los representantes y las responsabilidades gubernamentales. Esos Estados Generales, dados el objeto limitado de su mandato, la carencia de iniciativa, y la incierta periodicidad con que se reúnen, son cuerpos consultivos del monarca o instrumentos de control para determinados casos, mas nunca asambleas representativas en el sentido moderno<sup>50</sup>.

A diferencia de la concepción inglesa de representación, fortalecida a medida que los representantes adquieren mayores poderes frente a la realeza, la idea francesa es producto de una ficción radical que surge a mediados de 1.789, cuando los Estados Generales se transforman en Asamblea General asumiendo que representan a la Nación como un todo. Así, pues, la idea de representación queda vinculada a la idea de soberanía nacional, entendida como algo indivisible. Los órganos representativos ejercen unos derechos cuyo titular es la Nación que representan. El soporte de la soberanía, en tanto que es sujeto de todos los poderes, es la Nación. Sólo que delega en sus representantes su ejercicio, de suerte que la voluntad expresada por éstos se interpreta no como su propia voluntad sino como la voluntad nacional. Los revolucionarios, formados en el culto a la razón, entienden que esa voluntad soberana es una voluntad reflexiva, ponderada, unificada. Así se forma el postulado fundamental del derecho público francés: la identidad jurídica entre la Nación y sus representantes. La Asamblea, que no está ligada a ninguna tendencia, facción, grupo o partido político, representa a la Nación entera. Lo mismo ocurre con los diputados, toda

<sup>49</sup> STEPHENSON, C. "The Beginnings of Representative Government in England". En: *The Constitution Reconsidered*, Londres, 1.938, p. 25.

<sup>50</sup> PICOT, G. *Histoire des Etats Généraux*, Tomo IV, Paris, p. 207.

vez que tampoco representan a electores determinados, una categoría social o una región, sino a la Nación como conjunto. Autónomo e independiente, con sus discursos y sus votos, el representante o elegido contribuye a la formación de la voluntad nacional.

En resumen, a finales del siglo XVIII, cualquiera de las dos rutas, la inglesa o la francesa, sepultaban el mandato imperativo, es decir, la obligación de los representantes giraba en torno al interés general, a la colectividad considerada como un todo. Asimismo, ambos caminos dejaban de lado el planteamiento de J.J. ROUSSEAU según el cual la soberanía sería fraccionable, razón para que el derecho al sufragio estuviera cargado de tantas restricciones durante mucho tiempo.

## 2. *Los fines esenciales de la representación*

Algunos tratadistas consideran que la representación cumple cuatro propósitos fundamentales, a saber: consagrar la legitimidad de los gobernantes, expresar la voluntad popular, suministrar una imagen de la opinión, y constituir una mayoría gubernamental. Los dos primeros objetivos merecen algunos comentarios.

La representación es creadora de legitimidad, toda vez que refleja el respaldo político y jurídico de los asociados a los gobernantes. En términos cronológicos, constituye el primer propósito. Resulta natural que desde el momento en que el poder se oriente hacia el interés general, que no hacia el provecho particular de quienes lo ejercen, procure adecuarse a esos fines colectivos, lo cual se facilita cuando los gobernantes son conscientes de que representan al conglomerado. Lo anterior se desarrolla en los regímenes democráticos en virtud de los procesos electorales, como quiera que los gobernados manifiestan su opinión frente al poder que les dirige. Los ciudadanos escogen entre distintas opciones políticas, legitimando las autoridades, o sea estructurando el gobierno de derecho.

Otro objetivo mayor de la representación consiste en hacer conocer la voluntad de la colectividad. Bajo este marco histórico-político, la idea de representación aparece ligada a la idea de soberanía. El pueblo, que es soberano, tiene una concepción de la vida en sociedad, una visión que encuadra las relaciones entre los individuos. Para hacerla conocer, es menester que su voluntad se formule con cierta precisión. El sufragio, como derecho ciudadano, permite sistematizar y jerarquizar las concepciones sobre el orden social deseable, de suerte que los gobernantes encuentran en la opinión mayoritaria la indicación apropiada para orientar su conducta. Así entendido, el voto supera ampliamente la designación y legitimación de las autoridades, pues refleja fundamentalmente el pensamiento político de la colectividad.

Otros autores adjudican a la representación la finalidad de suministrar una imagen de la opinión pública. En principio, entre la representación-expresión de una voluntad y la representación-imagen de la opinión, la diferencia es mínima. No obstante, puede encontrarse alguna distinción al analizar la formación de esa voluntad. Al decir que la representación expresa una voluntad colectiva, se entiende que esa voluntad no preexiste, sino que se configura con la elección misma. En cambio, como imagen de una opinión, la representación supone que esa opinión preexiste o ya está formada, lo que indica que simplemente se la va a fotografiar.

Finalmente, como objetivo de la representación algunos resaltan la conformación de una mayoría gubernamental. En realidad, se trata de su efecto práctico, toda vez que a partir del proceso electoral se establece un gobierno que, con suficientes herramientas jurídicas y políticas, debe ser capaz de cumplir el papel que los asociados anhelan. La primera condición para lograrlo, sin duda alguna, sería la conformación de una mayoría gubernamental estable y coherente.

### 3. *Dificultades entre la teoría y la práctica de la representación*

La desnaturalización progresiva del régimen representativo se explica por la dimensión que alcanza el fenómeno eleccionario. Los revolucionarios de finales del siglo XVIII y principios del XIX carecían de cualquier experiencia práctica frente a la elección. No obstante conocer la demagogia que suscita, los enfrentamientos y pasiones que origina, y las transacciones que derivan, su conocimiento era superfluo, inspirado en los relatos de las democracias antiguas. Creyeron posible definir en textos legales el papel del ciudadano, la situación del representante, y su relación con aquél. La evolución fue mostrando que ni electores ni elegidos se acomodaron fácilmente a esos convencionalismos jurídicos. Las disposiciones del modelo representativo fueron paulatinamente adulteradas y falsificadas por cuenta misma de la elección. ¿Cuáles fueron las causas que más contribuyeron a tal situación?

El cuerpo electoral, entendido como órgano de designación de los gobernantes, se atribuyó la condición de mandante. Los asociados no aceptaron que los representantes actuaran con total independencia sino que les demandaron un comportamiento acorde con sus intereses en el Parlamento o Asamblea. Teniendo la facultad para escoger a las autoridades, los ciudadanos creyeron que deberían imponer ciertas condiciones a los elegidos. Ahora bien, del lado del elegido o representante la situación también fue similar, por cuanto su interés por la reelección le hacía pensar que era mejor no asumir una actitud

independiente y autónoma frente a sus electores, sino que era mejor plegarse a su voluntad y seguir sus instrucciones, es decir, era preferible aceptar la orientación del grupo, colegio o sector que lo había elegido.

Por otro lado, no obstante rechazar los fundadores del régimen representativo las tendencias basados en la idea de la soberanía nacional, el sistema electoral inevitablemente conduce a la creación de partidos y movimientos políticos. La difusión de un programa o plataforma, diferente de otros, constituye la fuerza para que se conformen los partidos. La tendencia termina absorbiendo a los candidatos, pues éstos tendrían mayores dificultades para reelegirse si actúan de forma independiente.

Sin embargo, los teóricos de la representación no podían detener la evolución social y política. La gradual extensión del derecho al voto, hasta llegar al sufragio universal, va generando en los nuevos electores la esperanza de un mejoramiento en sus condiciones de vida. La unidad de la voluntad nacional se desnuda al enfrentar una sociedad compuesta por unos privilegiados y muchos marginados. La indivisibilidad de la soberanía nacional evidencia su carácter quimérico. Cada clase o categoría social comprende que debe contar con sus propios representantes. Este proceso se fortalece a medida que el liberalismo clásico cede ante las corrientes socialistas.

## B. EL DERECHO AL SUFRAGIO

La evolución del derecho al voto está precedida de una fuerte disputa filosófica, ya superada, entre la idea del *electorado-función* y la del *electorado-derecho*. La primera tesis deriva de la soberanía nacional, por lo cual el sufragio se entiende como un deber, como una función pública, que solamente se entrega a los ciudadanos que pueden asumir el papel de órgano electoral por cuenta de la Nación. Así entendido, el sufragio resulta obligatorio. En cambio, la concepción del *electorado-derecho* se nutre de la soberanía popular, que se interpreta como una sumatoria de poderes o soberanías individuales, por lo que el voto es un derecho que el ciudadano es libre de usar o no, estableciéndose así el sufragio como un derecho facultativo. Dado que en sus inicios se impuso la tesis del *electorado-función*, el sufragio tuvo en principio fuertes limitaciones.

### 1. *Las restricciones del derecho al sufragio*

Consideraciones económicas y educativas, así como restricciones de sexo, edad o raza se han utilizado a lo largo de la historia en los diferentes Estados

para reducir el número de electores según las conveniencias de las categorías sociales que han dominado política y económicamente.

El sufragio *censuario* o *censatario* explica la discriminación con base en la capacidad económica de los ciudadanos. La ley establecía un mínimo de impuestos o contribuciones que el elector debía pagar en forma directa para recibir tal condición. Se argumentaba que quienes mantenían el aparato estatal debían ser quienes en virtud del voto designaran o pudieran ser designados como autoridades. En algunas naciones apareció después otra forma del sufragio censatario, según la cual solo podrían votar los ciudadanos que fueran propietarios de bienes inmuebles urbanos o rurales de determinado valor. Se trataba, pues, de una pequeña *democracia entre propietarios*.

Una segunda limitación daba ventaja a los letrados o capacitados, en tanto que se otorgaba el derecho al sufragio a las personas que si bien no tenían determinada fortuna, si contaban con un grado de instrucción suficientemente alto como para interesarse por los asuntos públicos. Esta fórmula, en lugar de compensar la discriminación del sufragio censatario, la fortalecía. En naciones como Italia, se excluyó a los analfabetos hasta 1.912. En otros países, se exigió el conocimiento y comprensión de la Constitución para poder votar.

No obstante el uso generalizado de la expresión *sufragio universal* en la mayoría de las naciones que se proclamaban democráticas a principios del siglo XX, la mujer seguía marginada del derecho al voto. Esa tradición discriminatoria se explica, aunque no se justifica, por la concepción inigualitaria entre los sexos que caracteriza a la cultura occidental, en la cual el monopolio político ha sido prerrogativa masculina. Desde distintos ángulos, verbigracia, la posición secular de la Iglesia romana, esta idea se ha fortalecido al negar espacios y confianza a la mujer. En el estado de Wyoming, uno de los cincuenta de la Unión Americana, se reconoce el derecho del sufragio a la mujer desde 1.890. En forma progresiva, otros estados siguieron el ejemplo en Norteamérica, por manera que prácticamente en todos se le había adoptado hacia 1.920. En la misma dinámica, países como Nueva Zelanda, Bélgica, Suecia y Dinamarca también lo establecieron. Inglaterra, por su parte, lo incorporó en 1.928, al paso que Francia lo hizo en 1.944. La primera nación de América Latina en conceder el sufragio a la mujer fue Ecuador, que lo hizo en 1.929. Uno de los últimos bastiones en otorgar el sufragio a la mujer fue Suiza, que lo hizo en 1.971, a pesar de su muy desarrollada democracia en otros aspectos. En cuanto a Colombia, sabemos bien que se le concedió en 1.954 en virtud del acto legislativo No. 3, aunque en sentido práctico la mujer ejerció el derecho al sufragio por vez primera con el plebiscito que instauró el Frente Nacional en 1.957.

La extensión del sufragio a la mujer encontró inconvenientes por cuanto se pensaba que el cuerpo electoral se desplazaría hacia la derecha, toda vez que las mujeres son más temerosas al cambio y la aventura. André Hauriou y Lucien Fez escriben sobre este particular: “...*numerosas experiencias realizadas en diversos países con el procedimiento de las dos urnas han demostrado que en política las mujeres son más conservadoras que los hombres;...el voto femenino ha contribuido tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados a acentuar la personalización del poder*”<sup>51</sup>.

La cuarta restricción operó por motivos étnicos. En los Estados Unidos de América se la consagró hasta mediados de los años sesenta del siglo XX, con el propósito de mantener al margen del sufragio a las negritudes. Asimismo, en la Alemania hitleriana respecto de los gitanos y judíos, en la república sudafricana en relación con los mestizos y los negros, y en Francia hasta 1.957 en relación con los indígenas y nativos de los territorios de ultramar, como Martinica y Guadalupe. En los Estados Unidos, se marginaba a los negros del derecho al voto en virtud del *Poll Tax*, un impuesto electoral que solo fue suprimido por enmienda constitucional en 1.964. Las consecuencias fueron inmediatas, por cuanto la participación electoral de la negritud en los estados del sur pasó del 12% en 1.948 al 62% en 1.968.

Por último, recordemos las limitaciones por cuestiones de edad. Generalmente la mayoría civil y la mayoría política coinciden. Sin embargo, por motivos políticos esa edad se ha elevado o disminuido. Se estima que conceder el sufragio a los jóvenes sería incrementar la votación de la izquierda y las posibilidades de cambio. Algunos argumentan que esta fórmula sería la compensación lógica por haber otorgado el derecho al voto a las mujeres, que no sólo sufragan más conservador sino que reciben fuerte influencia del clero en algunas naciones. Respecto de la mayoría política, las variaciones han sido permanentes en los países occidentales. En Francia, la Carta Política de 1.814 la fijaba en 30 años, al paso que las constituciones de 1.793 y de 1.830 la establecieron en 25 años, y las de 1.791 y 1.848 la consignaron en 21 años. Desde 1.974, esa mayoría política se adquiere en el país galo a los 18 años. La misma edad se ha implantado gradualmente en Inglaterra, Austria, Bélgica, Luxemburgo, Suecia, Dinamarca, Estados Unidos y Colombia. Entre nosotros, justamente la discusión en torno a la mayoría de edad a los 17 años produjo el hundimiento del proyecto de Ley Estatutaria de Funciones Electorales, a mediados de 1.993. En casi todas las naciones del antiguo bloque socialista,

---

<sup>51</sup> HAURIOU, André y FEZ, Lucien. *Op. cit.*, p. 150.

así como en la Cuba actual, la mayoría política se fijó en 16 años. Por último, señalemos que en Bélgica, anta la *capitis diminutio* de los menores, se propuso que el derecho al sufragio de quien todavía no podía ejercerlo se transfiriera a quien en el plano civil era responsable de sus actos, a través del llamado *voto familiar*. El sistema operó en dicho país durante algún tiempo.

## 2. *Las categorías del derecho al sufragio*

Con fundamento en diferentes criterios, generalmente se oponen el sufragio universal y el restringido; el sufragio directo y el indirecto; el sufragio individualista y el comunitario; el voto secreto y el público; y el voto obligatorio y el facultativo.

La oposición entre el *sufragio universal* y el *restringido* no necesita mayores comentarios, como quiera que en líneas precedentes se examinaron las limitaciones del derecho al sufragio. Resulta obvio que al no existir restricciones nos encontramos frente al sufragio universal. Bajo esta modalidad pueden votar todas las personas que tengan la edad requerida para alcanzar la mayoría política. De lo contrario, cualquiera que sea la causa, estaríamos frente al sufragio restringido.

El *sufragio directo* opera cuando los electores designan sin ningún tipo de interferencia a sus representantes. En cambio, en el *sufragio indirecto* se presenta algún nivel de intermediación, como quiera que los electores de primer grado eligen unos delegados, quienes a su turno serán los realmente encargados de designar a los gobernantes o representantes. En esta categoría, los electores entregan un mandato a un grupo reducido de ciudadanos para que realice la elección. En el mundo contemporáneo, al menos en lo que tiene que ver con elecciones importantes, predomina el sufragio directo, que se entiende como un procedimiento mucho más democrático.

Sin embargo, el sufragio indirecto no sólo no tiende a desaparecer sino que consolida algunas de sus virtudes prácticas. La utilización más frecuente de este modelo se presenta en la llamada Segunda Cámara, verbigracia, el Senado francés y el *Bundesrat* o Consejo Federal alemán. Desde 1.875, unos elegidos locales, que son los voceros de las comunas o municipalidades, son los que escogen a la mayoría de los miembros del Senado en Francia. Asimismo, para elegir a los representantes de las provincias o *Länder* en el *Bundesrat*, se usa un sufragio indirecto de tres grados.

En los Estados Unidos, jurídicamente el presidente de la República se escoge mediante el sufragio indirecto. En efecto, los electores de primer grado no votan por el Presidente sino por unos delegados, quienes convertidos en electores de segundo grado, proceden a la elección. En la práctica política, empero, el debate ocurre como si la designación del Presidente fuera por sufragio directo, toda vez que los electores de segundo grado se someten a un mandato imperativo de los electores de primer grado. El Gobierno suizo, concretamente el Consejo Federal, tampoco es elegido por voto popular directo, ya que corresponde a los parlamentarios de las dos cámaras federales reunirse para escogerlo.

Algunas instituciones más recientes, propias del pluralismo y la concertación, se integran con fundamento en el sufragio indirecto. Tal es el caso del *Consejo de Política Económica y Social*, existente en varias naciones, en el cual tienen asiento los voceros de los empresarios y los gremios económicos, las centrales obreras, el sector agrícola y las organizaciones profesionales. Entre nosotros, la composición del *Consejo Nacional de Planeación*, previsto en el artículo 340 de la Constitución, muestra este procedimiento indirecto con varios grados.

Las vertientes de izquierda han criticado duramente el sufragio indirecto, argumentando que falsifica la democracia, dado que le confisca al pueblo su capacidad de decisión para entregársela a una minoría de electores de segundo grado. Aunque estas consideraciones comportan algún realismo, no se discute que el sufragio indirecto, concebido como mecanismo de excepción, puede presentar algunas ventajas prácticas.

Una tercera confrontación se da entre el *sufragio individualista* y el *sufragio comunitario*. Cuando el sufragio representa para cada ciudadano en forma separada e independiente un mecanismo de expresión de su voluntad, estamos frente al sufragio individualista. Esta modalidad descansa en la idea según la cual la verdadera igualdad entre los ciudadanos solamente se asegura con el sufragio individual. No obstante, siempre han existido corrientes defensoras del sufragio comunitario, que ofrece representación a los diversos grupos que conforman el pueblo. Argumentan que no es del todo racional limitar las técnicas eleccionarias a la fórmula individualista, por cuanto una persona no vive sola en el interior de una nación, sino que hace parte de distintos grupos sociales o de comunidades diversas: una iglesia, una minoría étnica, un sector económico, etc. Les parece legítimo que, fuera del cuadro nacional, haya una representación de esas comunidades en las cuales las personas desarrollan parte esencial de su vida. No pocos estiman que en los sistemas bicamerales debiera dejarse a la segunda cámara la tarea de representar esos distintos

grupos o sectores de la comunidad nacional. Entre nosotros, concebido de manera especial respecto de ciertas minorías como las de los indígenas y las negritudes, el tema del voto comunitario se ha abordado con otro enfoque: el de las circunscripciones especiales, tema que desarrollaremos más adelante.

En los Estados federados, la representación comunitaria adquiere toda su dimensión. Una de las cámaras cumple la tarea de representar en forma igualitaria a todos los Estados de la Unión, sin que incida que unos sean más poblados que otros. El ciudadano norteamericano, que también es miembro de Alaska, siente por medio del Senado que su comunidad está en pie de igualdad con California o Nueva York. En sociedades como la francesa, el sufragio comunitario se manifiesta bajo el procedimiento del voto indirecto por intermedio del Senado, entendido como una segunda cámara que básicamente representa a las comunidades rurales, por lo que esta asamblea tiene el título de *Gran Consejo de las Comunas de Francia*.

Algunas teorías, tal como se anotó en párrafos precedentes, llevan la idea del sufragio comunitario hacia las organizaciones económicas, sociales, profesionales, ambientalistas y religiosas, valga decir, hacia las más variadas expresiones de la cultura de un pueblo, y pretenden que su representación se manifieste entonces en la Segunda Cámara. Esta iniciativa, que está basada en los gremios económicos y grupos de presión, poco sentido tiene si se atiende a la democracia integral, y al interés general como su fin esencial. Se sabe bien que los gremios y *pressure groups* solo defienden intereses sectoriales. Cosa muy diferente son los consejos de política económica y social concebidos como cuerpos consultivos, ya que representan órganos de trabajo e información tanto para el Gobierno como para el Parlamento. Lo absurdo está en darles el carácter de Segunda Cámara, con facultades y poderes decisorios.

Finalmente, nos referimos al *voto familiar*, entendido como una modalidad del voto comunitario. En la mayoría de las naciones solo votan los adultos que han alcanzado la mayoría de edad, o sea los 18 años, lo cual significa que el 35% o 40% de la población, que no ha llegado a dicha edad, queda al margen de las grandes decisiones nacionales. Para los partidarios del voto familiar esa exclusión es toda una anomalía o manifestación de antidemocracia, razón por la cual proponen que los padres tengan tantos votos como número de hijos. El procedimiento se desarrollaría compartiendo por mitad los votos entre el padre y la madre. Según ellos, así alcanzaría su plenitud el sufragio universal.

La controversia entre el *voto secreto* y el *voto público* no tiene eco en la actualidad. Sin embargo, varios filósofos de la política se han pronunciado a

favor del voto público, entendido no como un acto masivo, a la manera de las democracias antiguas, sino como un acto individual e independiente de cada ciudadano. Para MONTESQUIEU, el sufragio público debería ser una de las reglas fundamentales de la democracia. Le parecía que los electores lúcidos e informados podían servir de ejemplo a los electores menos instruídos o desinformados. En Francia, en la época de la Revolución, el voto público tenía numerosos simpatizantes, tal vez por las tendencias de una sociedad unánime, firme y decidida. A pesar de que la Convención adoptó el voto secreto, en la práctica de la política francesa fue solo a partir de 1.871 que el sufragio secreto adquirió plena vigencia. En Inglaterra, la ingenua tesis de MONTESQUIEU la recogería un siglo después Stuart MILL, argumentando que el voto debería ser público para que los ciudadanos asumieran de lleno sus responsabilidades y demostraran su coraje cívico. Apenas en 1.872, una fecha relativamente tarde dadas las características de la política inglesa, se implantaría el voto secreto.

El voto público sería catastrófico porque conduciría a situaciones gravísimas de corrupción y de intimidación. Imaginémos, ante un abanico de candidatos, las presiones de los patronos sobre los trabajadores, de los partidos y quienes detentan el poder sobre sus militantes y quienes ocupan cargos públicos, de los directivos sindicales sobre sus afiliados, de las autoridades religiosas sobre sus feligreses, o de quienes condenan la religión en razón del ateísmo frente a sus seguidores, para que sea ésta y no otra la opción por señalar. En otras palabras, el voto público destruiría la libertad del elector y negaría la democracia.

Cosa muy diferente es el voto de los miembros de las corporaciones públicas de elección popular, es decir, de los elegidos por el pueblo que actúan en el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales. Salvo los casos especiales consignados en los reglamentos internos, que permiten el desarrollo del voto secreto, el trabajo en las corporaciones se cumple bajo la modalidad del voto público para que los electores puedan seguir, comprender y vigilar los actos de sus representantes.

La última de las distinciones nos lleva a considerar el *voto facultativo* y el *voto obligatorio*. En la mayoría de las democracias occidentales esta controversia la gana ampliamente el voto facultativo, entendido como el sufragio libre, expresión de la soberanía popular, según la cual cada ciudadano tiene el derecho de elegir o no. Esta forma del voto descansa sobre una concepción individualista del papel del elector. La libertad del ciudadano se expresa no solamente al votar por el candidato de sus simpatías, sino al tener la posibilidad de votar en blanco, o de abstenerse si no le convencen los planteamientos de unos y

otros. En cambio, el voto obligatorio se fundamenta en la soberanía nacional, que concibe el sufragio como una función pública, un deber ciudadano, una responsabilidad frente a la comunidad. No siendo el sufragio un derecho, debe tomársele por obligatorio. Los electores se pronuncian en nombre de toda la nación, ejerciendo ese deber colectivo esencial. Para algunos autores, la disputa pierde sentido e importancia al comprender que el voto es simultáneamente un derecho y un deber ciudadano, tal como lo consagra la Constitución colombiana en su artículo 258.

Esta interpretación no resuelve el problema, por cuanto si bien se consagra el derecho al voto como un deber, no es una obligación, por lo que no existe ninguna sanción en caso de que no se ejerza el derecho al sufragio. La pregunta que surge es obvia: ¿Qué hacer con los altos niveles de abstención que caracterizan a algunas democracias? De acuerdo con diferentes estudios de sociología electoral, las actitudes de los abstencionistas se fundamentan en un rechazo hacia los partidos políticos porque estas organizaciones no les merecen confianza, o porque los candidatos no proponen ideas que les satisfagan, o porque en el ejercicio del poder incumplen sus promesas de campaña.

¿A quién beneficia la abstención? Mucho más que al ciudadano abstencionista, a quienes se hacen elegir y alcanzan el poder con fundamento en las relaciones clientelares y la influencia del dinero. Más adelante, al revisar el sistema electoral colombiano, volveremos sobre este punto. Por ahora, bástenos señalar que nos oponemos al voto obligatorio, lo cual no significa que no estemos convencidos de la necesidad de una reforma estructural al sistema político para recuperar la credibilidad en las instituciones y los partidos políticos. Creemos que, más importante que el volumen de votos, es la transparencia de la democracia.

### 3. *El cuerpo electoral*

En las naciones democráticas, algunas constituciones no sólo exaltan la importancia del cuerpo electoral sino que lo señalan como el más importante de los órganos del Estado. Comprende el conjunto de ciudadanos que tiene capacidad electoral de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales<sup>52</sup>. Siguiendo a Ortolan, si todos los otros poderes parecen colocarse por encima de él, ello se debe justamente al hecho de que el cuerpo electoral los sostiene a todos<sup>53</sup>. BURDEAU, en apoyo de esta tesis, escribe: “*Su voluntad es decisiva.*

<sup>52</sup> AUBY, J.M. *La théorie du pouvoir du suffrage*, París, 1.958, p. 253.

<sup>53</sup> ORTOLAN. *De la souveraineté du peuple*, París, 1.948, p. 28.

*De una parte, todos los órganos emanan de él en virtud de la elección, ya directa ora indirecta; de otra, dispone del poder para controlarlos mediante sus representantes o interviniendo por sí mismo. Sin duda, resultaría falso asimilar el cuerpo electoral a toda la nación, puesto que ésta reborda a aquél, pero por lo menos es el agente por excelencia de la soberanía, del hecho de que si un conflicto se presenta entre los poderes constituidos, es indiscutiblemente el cuerpo electoral el llamado a dirimirlo*<sup>54</sup>.

A lo largo del siglo XX, los distintos gobiernos adaptaron su concepción del cuerpo electoral a las situaciones de coyuntura que se les presentaban: bajo la presión popular, muchos se vieron empujados a extender el derecho al voto, sin que ello les significara perder el control de la elección. La lucha para llegar al sufragio universal, libre y secreto, ha sido intensa y en algunos países se acompañó de altas dosis de violencia. En Portugal, en la época de Caetano, el cuerpo electoral no pasaba de dos millones de ciudadanos; sería necesaria la revolución de 1.974 para que se incrementara en más de seis millones de votantes. En pocas palabras, el sufragio universal implica que nadie puede ser excluido del cuerpo electoral por razones de fortuna, educación, condición política o social, sexo, raza, o herencia.

Ahora bien, esa capacidad para sufragar está subordinada tanto a condiciones de fondo como de forma. Entre las primeras generalmente se consagran la nacionalidad, la capacidad civil y la dignidad moral. Entre las segundas, la inscripción electoral es la más importante, que se efectúa de acuerdo con el procedimiento establecido por la ley y la Organización Electoral.

La nacionalidad es un requisito *sine qua non* en la mayoría de las Constituciones modernas para tener la calidad de elector. Sin embargo, en algunos países con altas cuotas de inmigración, previa reglamentación legal, se concede el derecho al sufragio en las elecciones municipales y distritales a los extranjeros residentes durante determinado tiempo. Esta fórmula se contempla en la Carta Política colombiana, aunque no precisamente por presión de los grupos inmigrantes.

La edad requerida para adquirir la mayoría civil generalmente coincide con la mayoría política. Sin embargo, por razones obvias se prohíbe el voto a quienes han sido declarados en interdicción judicial, verbigracia, los dementes y mentecatos; dado que la sordomudez y la invidencia son limitaciones que

---

<sup>54</sup> BURDEAU, Georges. *Op. cit.*, p. 466.

no lesionan el estado mental, la mayoría de las legislaciones permite a sus afectados el ejercicio del sufragio.

La capacidad para sufragar puede perderse por distintas causas: por haber renunciado el ciudadano a la nacionalidad; por haber sido declarado en interdicción judicial; o por haber caído en indignidad moral. Fuera de los anteriores motivos, generalmente aceptados, existen otros menores referidos a determinados núcleos sociales, como ocurre con los militares. En algunos países se separa del cuerpo electoral a los soldados y oficiales bajo el pretexto de que, estando al servicio del Estado y controlando sus armas, podrían presionar a la ciudadanía y alterar la voluntad popular. Esa restricción, vigente en Colombia, nos parece una afrenta contra el sufragio universal. Al soldado, que no puede tomársele como un ciudadano a medias, se le pide que defienda la patria pero se le amputa el derecho fundamental de elegir. La *indignidad*, por su parte, es una noción jurídica bastante imprecisa, en cuya virtud los ciudadanos que han sido condenados por crímenes o delitos de derecho común, son excluidos definitiva o temporalmente del cuerpo electoral. Tradicionalmente, como afirma Marcel Prélot, el legislador ha estimado que “...su voto está viciado por la torpeza y no puede ser tomado en consideración. Estos condenados, al violar la ley, expresión de la voluntad general, se han colocado en oposición declarada, con esa multitud sana y válida que conforma el pueblo, del cual ellos mismos se han separado. En consecuencia, no merecen el derecho al sufragio”<sup>55</sup>.

Colombia, como la mayoría de las naciones, prohíbe el sufragio a quienes hayan recibido sentencia condenatoria. Cosa diferente ocurre con los detenidos a quienes no se les haya resuelto la situación jurídica. Estos, que también eran separados del sufragio, fueron recuperados mediante el artículo 57 de la ley 65 de 1.993.

La indignidad moral ha sido objeto de deformaciones y tergiversaciones que la convierten en discriminación política y termina golpeando a los individuos por inconformismo ideológico o doctrinario. En el fondo, se trata de ejemplos de persecución política. Así, en la Unión Soviética las constituciones de 1.918 y 1.924 consagraban la prohibición del sufragio para los propietarios de tierras, para quienes vivían del trabajo de otros, para los sacerdotes y los monjes, para quienes habían sido policías y funcionarios en el régimen zarista, etc. Otras situaciones muestran como partiendo de la indignidad política se han camuflado durante algún tiempo fenómenos de discriminación étnica o religiosa: en Nueva

---

<sup>55</sup> PRÉLOT, Marcel citado por COTTERET, Jean Marie y EMERI, Claude. En: *Les Systèmes Electoraux*. Presse Universitaire de France, p. 21.

Zelanda, frente a los maoríes; en Irlanda del Norte, frente a los católicos; y, en Rodesia, frente a las negritudes.

En síntesis, podemos afirmar que en la mayoría de las naciones que practican la democracia, el derecho al sufragio se concibe bajo los siguientes rasgos: universal, igual, directo o indirecto, secreto y facultativo. Tal como se observó, las modalidades del sufragio determinan el cuerpo electoral. Sin embargo, para conocer efectivamente los resultados de los Procesos Electorales y poder definir los representantes o elegidos, es menester comprender las distintas técnicas que caracterizan los llamados *Modos de Escrutinio*.

### C. LOS MODOS DE VOTACIÓN O DE ESCRUTINIO

Aunque el derecho comparado muestra una diversidad de técnicas y procedimientos en lo concerniente a los modos de votación o de escrutinio, ellos se inscriben en el marco de grandes categorías. En la mayoría de las naciones se emplea uno de los siguientes métodos: el escrutinio mayoritario, que puede desarrollarse con una o dos vueltas electorales; la representación proporcional, que en la modalidad aproximada genera resultados distintos según se aplique la teoría del más fuerte residuo o de la más fuerte mediana, y que también se utiliza bajo las modalidades integral e irlandesa; o un sistema mixto, que combina los procedimientos señalados de acuerdo con fórmulas variadas. Esos mecanismos se aplican adoptando indistintamente el escrutinio uninominal y el escrutinio de lista. Un sistema electoral debe caracterizarse por la simplicidad, la equidad y la eficacia. Sin embargo, lograr estos tres objetivos no siempre es fácil, como quiera que en ocasiones se rechazan. A decir de Hauriou y Sfez, “...un sistema como el del escrutinio mayoritario, que permite la formación de mayorías estables y coherentes, amplifica las diferencias del cuerpo electoral, toda vez que acentúa la victoria de ciertos partidos y la derrota de otros. Es un procedimiento obligatoriamente injusto. Y, un sistema perfectamente equitativo, como la representación proporcional, daría un número justo de curules a cada partido político, pero correría el riesgo de empujar el sistema hacia el multipartidismo y, en consecuencia, su eficacia ante la constitución de mayorías estables y coherentes se vería hartamente debilitada”<sup>56</sup>.

¿Cuál de las técnicas refleja más exactamente la expresión de la voluntad popular? El tema siempre ha suscitado amplia preocupación, puesto que adoptar una fórmula significa privilegiar en principio una opción de representación

<sup>56</sup> HAURIOU, André y SFEZ, Lucien, *Op. cit.*, p. 156.

en detrimento de otras. En la mayoría de los países ubicados culturalmente bajo la órbita anglosajona, predomina el escrutinio mayoritario, con una o dos vueltas, al paso que en el resto de las naciones europeas y muchos otros países se impone la representación proporcional.

Antes de abordar las grandes categorías mencionadas, hacemos sucinta referencia a la tradicional oposición entre el escrutinio uninominal y el escrutinio de lista, que concierne al número de personas que pueden ser elegidas. En el primer caso, o sea el escrutinio uninominal, el ciudadano sufraga por un candidato individualizado, verbigracia, para escoger presidente de la República, gobernador de departamento o alcalde distrital o municipal. En cambio, en el escrutinio de lista, también llamado plurinominal, se vota por un grupo de personas. Frente al escrutinio de lista, surgen diversas inquietudes: ¿puede el elector votar por uno de los candidatos y rechazar otros, o está obligado a votar por todos, así algunos no sean de su agrado? ¿Si se le faculta para tachar algunos nombres, puede reemplazarlos por nombres de otras listas? ¿En caso de negársele las anteriores posibilidades, puede al menos invertir el orden de los nombres de la lista que escoge? Los sistemas que buscan proteger al elector le permitirían actuar con plena libertad. Si, por el contrario, se pretende la cohesión de los partidos y movimientos, se le negarán tales posibilidades. En Colombia, se permite a los partidos y movimientos políticos inscribir listas con voto preferente o listas cerradas. Este tema, tan actual en la agenda política, será estudiado a cabalidad en el próximo capítulo, relativo a la práctica de los Procesos Electorales.

### *1. El sistema mayoritario*

El escrutinio se estima mayoritario cuando todas las curules por proveer se atribuyen a los partidos o candidatos que obtienen el mayor número de sufragios. Conviene diferenciar entre los procedimientos y las consecuencias.

Las técnicas de esta categoría varían según se trate de una o dos vueltas electorales. En el primer caso, el elegido se designa por mayoría relativa sobre cualquier otro candidato, inclusive si esa mayoría es inferior a la mayoría absoluta de los sufragios expresados. En el segundo, o sea en el escrutinio a dos vueltas, se requiere que el candidato obtenga la mayoría absoluta en la primera vuelta para que se le considere elegido; en la segunda vuelta, en cambio, la mayoría relativa es suficiente. El desarrollo práctico indica que generalmente en los comicios con escrutinio mayoritario de una sola vuelta, los candidatos ganadores obtienen la mayoría absoluta, dado que psicológicamente los electores

se inclinan ante la presión del voto útil. Y, en el escrutinio mayoritario de dos vueltas, las estadísticas señalan que las más de las veces los candidatos alcanzan la mayoría absoluta en la segunda vuelta, al paso que en la primera esa meta les resulta bastante difícil. Por otro lado, en la mayor parte de las legislaciones electorales que consagran el escrutinio mayoritario de dos vueltas, a fin de no falsificar el escrutinio, se prohíbe la inscripción de candidaturas nuevas para la segunda. En la primera vuelta, los electores escogen entre un buen número de candidatos. Pero a la segunda solo pasan, o los dos primeros, o los candidatos que hayan alcanzado un porcentaje significativo, generalmente reglado.

Las consecuencias del escrutinio mayoritario de una sola vuelta, en elecciones uninominales, son muy claras: en primer lugar, conduce necesariamente al bipartidismo, sobre todo si el país presenta una población relativamente homogénea, como ocurre en Gran Bretaña, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda. No obstante, el bipartidismo británico se ha debilitado como secuela de los partidos nacionalistas de Gales, Escocia e Irlanda. En segundo término, el escrutinio mayoritario de una sola vuelta produce el voto útil. El ciudadano gana o pierde. Aún existiendo un abanico de candidatos, el elector no vota por el de sus reales simpatías si estima que no tiene opción, sino por el que menos le disgusta a objeto de impedir la victoria del que más le disgusta. Esta ley psicológica, refuerza el bipartidismo. Como tercer efecto, el escrutinio mayoritario de una sola vuelta amplifica la representación de la mayoría, a tiempo que produce una subrepresentación exactamente simétrica de la minoría. De acuerdo con las magistrales investigaciones del profesor David Butler, en un sistema bipartidista en el cual los dos grandes partidos recogen el 90% de los sufragios, si un partido obtiene sobre el otro una mayoría equivalente al 1%, su mayoría en el Parlamento equivale realmente al 2,6%. Con otro ejemplo, si la mayoría de un partido sobre otro es del 5%, habrá que multiplicar por 2,6 para establecer la diferencia porcentual entre los dos partidos en el Parlamento<sup>57</sup>. De las anteriores consecuencias, deriva la cuarta: el escrutinio mayoritario de una sola vuelta inevitablemente dificulta el surgimiento de un tercer partido. Esta situación, en principio obstáculo para la democracia, se compensa con la alternancia o rotación frecuente del poder entre los dos partidos y la conformación de unas mayorías estables en el gobierno. En la práctica, la lucha se modera con el paso del tiempo, porque cada partido, teniendo su propio electorado, se dedica a obtener los sufragios de la franja independiente.

---

<sup>57</sup> BUTLER, David. *The Electoral System in Britain since 1918*, 2<sup>nd</sup> ed., Oxford: Clarendon Press, 1.953.

Las secuelas del escrutinio mayoritario son diferentes cuando tiene dos vueltas, puesto que se constituyen mayorías claras pero multipartidistas. En la primera vuelta los votos se dispersan entre los candidatos que presentan las organizaciones políticas. Como quiera que solo los dos primeros, o unos pocos que alcanzan el porcentaje fijado, pasan a la segunda vuelta, la confrontación y el multipartisimo se atenúan. Simplemente, se imponen los acuerdos y coaliciones. En síntesis, el escrutinio mayoritario de dos vueltas resulta mucho más imparcial que el de una sola vuelta, ya que permite mayor número de opciones políticas. El multipartidismo que resulta no es del todo indisciplinado, como quiera que la segunda vuelta produce generalmente una polarización.

## 2. *La representación proporcional*

Este sistema tiene por objeto asegurar a cada lista un número de curules que resulte proporcional al número de votos alcanzado. La representación proporcional presenta tres categorías, a saber: la aproximada, la integral, y la irlandesa.

*La representación proporcional aproximada*, que es el procedimiento más utilizado, consiste en repartir las curules en el marco de cada circunscripción electoral entre las diferentes listas. La operación se cumple en dos tiempos: primeramente se atiende al cuociente, luego a los residuos.

El cuociente electoral es el resultado de dividir el número total de votos emitidos en la circunscripción por el número de curules a proveer. Si en el marco de la circunscripción o distrito votan 75.000 ciudadanos, y las curules por adjudicar son 5, el cuociente sería de 15.000. Cada lista recibe tantas curules como veces el número de sus votos contenga el cuociente. Supongamos que se enfrentan cuatro listas con los siguientes resultados: la A, que pone 35.000 votos; la B, que logra 21.000; la C, que obtiene 12.000; y la D, que apenas alcanza 7.000. En total, 75.000 votos para cinco curules por adjudicar. La lista A obtendría dos curules, equivalentes a dos veces el cuociente, y le sobrarían todavía 5.000 votos. La lista B lograría una curul, y le quedarían 6.000 votos sin usar. La lista C con 12.000 sufragios no logra ninguna curul por cuociente, dado que éste es de 15.000. Conserva, porque no los ha utilizado, sus 12.000 votos. Lo mismo ocurre con la lista D, que puso 7.000 sufragios. Según este ejemplo, se reparten 3 curules por cuociente: dos para la lista A, y una para la lista B. Pero aún quedan dos curules por proveer, para lo cual se toman en cuenta los residuos de cada lista. Así las cosas, entra en operación la segunda fase, la de los residuos. Sobre este particular, presentamos tres fórmulas o

modalidades diferentes: la del más alto residuo, con amplia tradición entre nosotros, la de la más fuerte mediana, y la del método D'Hondt.

*La fórmula del más alto residuo* favorece a las minorías. Siguiendo con el ejemplo anterior, encontramos los siguientes residuos: la lista A, 5.000 votos; la B, 6.000; la C, 12.000; y la D, 7.000. Sin duda, el residuo más alto corresponde a la lista C, con 12.000 votos; en segundo lugar aparece la lista D, con 7.000; después están los residuos de las listas B y A, respectivamente con 6.000 y 5.000 sufragios. Por consiguiente, la cuarta curul se le adjudicaría a la lista C, y la quinta a la lista D, como quiera que tienen los residuos más altos. En resumen, sobre cinco curules para adjudicar en el ejemplo, la lista A lograría dos por cuociente; la B, una por cuociente; la C, una por residuo; y la D, también una por residuo. Pero nótese que la lista A puso 35.000 votos mientras que la D obtuvo solo 7.000 sufragios, es decir, una relación de cinco a uno; y, sin embargo, la relación efectiva de curules es de dos a uno. Ciertamente, el procedimiento protege a los sectores minoritarios.

*La fórmula de la más alta mediana*, más complicada, favorece a los partidos grandes. Consiste en dividir frente a cada lista el número total de votos por el número de curules que tendría si se le adjudicara la curul que resta. Se aproximan y comparan las medianas o promedios, y a la lista que obtiene la más alta mediana se le adjudica el escaño. Sigamos con el mismo ejemplo, enfrentando la adjudicación de la cuarta curul. Si se le adjudica a la lista A, que ya tiene dos escaños reales obtenidos por cuociente, y asumimos que le damos la cuarta curul, obtendría en total tres sillars con 35.000 votos, es decir, con una mediana o promedio de 11.666 sufragios. Si imaginamos que la cuarta curul es para la lista B, que ya tiene una silla adquirida por cuociente, la mediana sería de 10.500 votos, toda vez que con 21.000 sufragios estaría logrando dos escaños. Si otorgamos la cuarta curul a la lista C, que no obtuvo ningún escaño por cuociente, la mediana sería de 12.000, puesto que con éstos lograría una curul. Y finalmente, si se entrega esa cuarta silla a la lista D, que tampoco obtuvo escaño por cuociente, la mediana sería de 7.000 votos. En consecuencia, la más fuerte mediana sería de 12.000 sufragios, correspondiente a la lista C, por lo cual se le entregaría la cuarta curul. Pero la quinta silla, también en disputa, le correspondería a la lista A, cuya mediana es de 11.666 votos, y no a la lista D, como ocurre con el procedimiento anterior, del más alto residuo. Por eso se dice que la fórmula de la más alta mediana favorece a los partidos grandes, no a los pequeños.

*El método D'Hondt* permite calcular la más fuerte mediana antes de distribuir las curules por cociente, o sea, saltándose la primera etapa de la operación. El mecanismo es el siguiente: primeramente el número de votos alcanzado por cada lista se divide por 1, 2, 3, 4, 5, etc, hasta concurrencia del número de listas. Luego se clasifican los cocientes así obtenidos en orden decreciente hasta concurrencia del número de curules por proveer. El último cociente, por ejemplo, el quinto, si se trata de cinco curules por adjudicar, será considerado denominador común o cifra repartidora. Las curules para cada lista serán tantas cuantas veces el último cociente esté contenido en el número de votos obtenido por la lista. Con fundamento en las cifras del ejemplo consignado, el procedimiento sería:

Dividido por	Lista A	Lista B	Lista C	Lista D
1	35.000	21.000	12.000	7.000
2	17.500	10.500	6.000	3.500
3	11.666	7.000	4.000	2.333
4	8.750	5.250	3.000	1.750

Si se trata de proveer cinco curules, los cocientes en orden descendente serían: 35.000, 21.000, 17.500, 12.000, y 11.666. El quinto cociente, o sea 11.666 se tomaría como común denominador. El siguiente paso sería dividir el número de votos de cada lista por el común denominador.

Listas	Cuocientes	Votos/Común Denom.	Curules logradas
A:	35.000 / 11.666	3,00	tres
B:	21.000 / 11.666	1,80	una
C:	12.000 / 11.666	1,02	una
D:	7.000 / 11.666	0,60	ninguna

*La técnica de la representación proporcional integral* es idéntica a la de la representación proporcional aproximada. Sólo que para obtener el cociente no se atiende a cada circunscripción en particular, sino al conjunto de la nación. La globalidad de los votos emitidos en la última elección, por lo general, se

toma como base para determinar por anticipado el cociente. En países donde existe cohesión y disciplina partidistas, cada organización presenta una o varias listas, que compiten en las distintas circunscripciones y obtienen por cociente un número determinado de curules. Se suman todos los residuos o votos inutilizados de las diferentes circunscripciones que le corresponden a cada partido. Y, entonces, a cada partido se le atribuyen tantas curules cuantas veces el total de los residuos contenga el cociente nacional. Y, en consecuencia, los partidos otorgan los escaños a los candidatos de las listas nacionales que en principio no alcanzaron a salir, o a los candidatos de listas que jugaron independientemente en las circunscripciones en el orden de los votos alcanzados. En contra de esta técnica se aduce que frente a un buen número de curules, las que se resuelven por residuo, no es el pueblo quien designa sino la dirigencia de los partidos. Por otro lado, irremediamente se genera una proliferación de movimientos y partidos que en no pocos casos impide la conformación de mayorías estables en el gobierno. En efecto, las agrupaciones más pequeñas, más sectoriales, más extrañas, perfectamente pueden lograr uno o dos cocientes. La adición de esos elegidos ultraminoritarios y de los representantes de pequeños partidos es suficiente para dividir el Parlamento. En algunas naciones, esta técnica ha fracasado, produciendo grandes crisis: recuérdese el período de la República de Weimar, que antecedió al nazismo en Alemania.

*La representación proporcional irlandesa*, conocida como sistema de *Hare*, en honor a quien la inventó hacia 1.857, se fundamenta en el *single transferable vote*, o voto único transferible. Esta modalidad, a diferencia de las otras, opera sin listas. Si bien es complicada en sus reglas, tiene una aplicación excelente en Irlanda, donde se la utiliza desde la creación de la República en 1.920, lo mismo que en Australia, en donde se la practica en relación con el Senado, órgano que identifica la federación desde 1.949.

¿Cómo se desarrolla el procedimiento? Cada elector dispone de un voto único que otorga a alguno de los candidatos en el marco de circunscripciones que tengan como mínimo tres curules por adjudicar. Pero sobre el resto de los candidatos, el elector también indica varias preferencias en orden decreciente, de tal manera que en la probabilidad de obtener su candidato primario un número suficiente de votos, o demasiado corto para alcanzar la curul, su voto se transfiere a uno de los señalados entre las preferencias. De este modo, resultan elegidos los candidatos que obtienen un número de votos igual o superior al cociente necesario. Sólo que el cociente varía en su definición, puesto que se obtiene dividiendo el número de votos emitidos por el número de curules por adjudicar más uno. En la práctica, tanto los candidatos como los partidos

tienen una necesidad absoluta de las preferencias subsidiadas de los electores de los otros partidos y movimientos y, por ello se imponen convergencias programáticas y entendimientos políticos, todo lo cual permite construir mayorías gubernamentales estables y coherentes. Los partidos extremistas, rígidos en su ideología, son los perjudicados, como quiera que tienen mayores dificultades para lograr acuerdos con otros sectores.

### 3. *Los sistemas electorales mixtos.*

Estos sistemas, también llamados *híbridos*, que se apoyan en las variables de la representación proporcional y el escrutinio mayoritario, pueden multiplicarse de modo infinito. Dada su importancia, deliberadamente tomamos como ejemplo el régimen electoral alemán, considerado como un sistema mixto acertado y útil.

El sistema funciona así: la mitad de los miembros del *Bundestag* o Asamblea Federal, la más importante de las cámaras, dado que representa al pueblo de la federación alemana, se elige en circunscripciones electorales pequeñas por escrutinio uninominal de una sola vuelta. Después, como si no se hubiera hecho la primera operación, se atiende a las circunscripciones grandes para repartir la totalidad de los escaños mediante la representación proporcional aproximada, apoyándose en la más alta mediana. Es decir, si bien las 496 curules se reparten con base en la representación proporcional, una primera tarea ya ha señalado a los 248 diputados elegidos por escrutinio uninominal de una sola vuelta. El procedimiento, que no es tan confuso como parece, despierta gran interés por la eficacia en términos de representación.

El país se divide en dos tipos de circunscripciones: las pequeñas, propias del escrutinio uninominal de una sola vuelta, y las grandes de la representación proporcional, que contienen las pequeñas. Las grandes circunscripciones se identifican con los *Länder* o los estados miembros de la Unión Federal Alemana. Los electores votan simultáneamente en las dos clases de circunscripciones: introducen un boletín de voto para elegir un diputado por escrutinio mayoritario uninominal de una sola vuelta, en atención a la pequeña circunscripción; y un segundo boletín, por una lista de candidatos en el marco de una circunscripción grande, con fundamento en la representación proporcional aproximada y la más fuerte mediana.

En las circunscripciones pequeñas, pese a que la mayoría relativa es suficiente, generalmente los elegidos obtienen la mayoría absoluta de los sufragios, dado que prevalece la psicología del voto útil entre los electores, perteneciendo las más de las veces los candidatos al Partido Demócrata Cristiano o al

Partido Socialista Alemán. Una vez conocida la lista de esos elegidos en las circunscripciones pequeñas, sobre la base del escrutinio mayoritario uninominal de una sola vuelta, los votos de las circunscripciones grandes se tienen en cuenta para proceder a la distribución de todas las curules del *Bundestag*. Entran en competencia todas las listas de las circunscripciones grandes. Si un partido tiene derecho a diez curules en una de las circunscripciones grandes, habiendo ya obtenido cinco en el marco de las circunscripciones pequeñas que hacen parte de la grande, los otros cinco escaños se le adjudican a los candidatos del partido, en el orden descendente de la lista que presentó en esa circunscripción. Ahora bien, si un candidato que aparece en determinada lista, fue elegido en circunscripción pequeña, se da por descontado y se pasa al nombre siguiente. Mejor dicho, así como el elector vota dos veces, así también un candidato puede serlo en circunscripción pequeña y en circunscripción grande. Juega uninominalmente, y también en la lista de su partido.

Es importante anotar que ningún partido político tiene derecho a participar en la distribución de curules por representación proporcional, a no ser que obtenga por lo menos tres curules o un 5% de los sufragios en el conjunto de la federación. Es más, si no cumple esas condiciones, pierde cualquier curul ganada en el marco de las circunscripciones.

#### 4. *Representación, sistema electoral y régimen político*

El análisis del sistema electoral, entendido como el conjunto de reglas y procedimientos que enmarca las modalidades del sufragio y define los modos de votación o de escrutinio, resulta fundamental para comprender el régimen político de un país. Sin duda, las técnicas eleccionarias influyen simultáneamente sobre el reconocimiento que tienen las autoridades y el papel que ellas confieren a los partidos políticos.

Como quiera que en un régimen representativo la fuente de la autoridad se encuentra en la elección, ésta no puede parecer ni impura ni manipulada. Sin embargo, el sentido de transparencia que debe caracterizar el proceso electoral se desdibuja en algunos modos de votación. Así, por ejemplo, en el escrutinio mayoritario de dos vueltas, dadas las transacciones y compromisos que forzosamente se presentan, toda vez que resultan a veces inaceptables o incomprensibles para el ciudadano común. De igual modo ocurre con la representación proporcional, pues no obstante evitar las alianzas en el momento de la elección, las vuelve necesarias al constituir una mayoría gubernamental. En cambio, el escrutinio mayoritario uninominal hace más clara la lucha, más contundente la victoria. La influencia del sistema electoral sobre el régimen

político se nota también por la acción que ejerce sobre los partidos y el papel que les atribuye. Es evidente que el escrutinio mayoritario de una sola vuelta conduce al bipartidismo, al paso que la representación proporcional desarrolla el multipartidismo. Pero, además, el sistema electoral influye en la organización interna de las organizaciones políticas. Las elecciones basadas en las listas oficiales de los partidos y movimientos hacen que los dirigentes adquieran un amplio manejo, un inmenso poder. El elector no vota propiamente por el candidato que más le gusta, sino por el partido al cual pertenece, por el programa y la lista de candidatos que le presentan. En síntesis, las características generales de un sistema electoral contribuyen a formar no sólo la estructura del régimen político, sino también la mentalidad del ciudadano. El fenómeno electoral se conjuga con otros factores de la vida política y económica, formando un bloque amplio, una manera de ser del régimen.

## 2. EL SISTEMA ELECTORAL COLOMBIANO

En relación con el sistema electoral, no obstante aceptar que existen algunas variantes derivadas de los particularismos, en los aspectos fundamentales Colombia ha tenido una evolución semejante a la vivida por las naciones que recogieron los postulados del liberalismo clásico a finales del siglo XVIII o principios del XIX. El lento transcurrir que partiendo del sufragio restringido nos conduce al sufragio universal, queda evidenciado en las principales constituciones y actos reformativos que identifican nuestra historia. Atendiendo al pasado, aunque muy brevemente, comprenderemos mejor el alcance y significado que en la actualidad tienen el derecho al sufragio, los modos de escrutinio y la organización electoral.

### A. LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO AL SUFRAGIO

En una primera instancia revisaremos las principales limitaciones que ha tenido el derecho al sufragio, resaltando aquéllas por razones económicas, educativas, y de edad. Posteriormente, en tratamiento especial, como quiera que actualmente su participación equivale al 50% del cuerpo electoral, analizaremos el sufragio femenino. Luego observaremos la abstención, tal vez el fenómeno más regular y constante de la historia electoral colombiana, considerando los debates presidenciales y las elecciones de los miembros del Congreso de la República. Por último, concentraremos nuestra atención en los lineamientos que respecto del sufragio estableció la Asamblea Constituyente de 1.991.

## 1. *Las principales restricciones al sufragio*

Dadas su fuerza y proyección centenaria, tomamos la Carta Política de 1.886 como referencia obligada para cortar la historia nacional. Esta metodología, aunque cómoda para la exposición, no derrumba esa constante histórica, según la cual una minoría privilegiada, con sentido excluyente y discriminatorio, ha dirigido el Estado colombiano. Por lo mismo, tampoco significa que la concepción del sufragio hubiera cambiado en forma radical con la Constitución de Núñez y Caro. Simplemente, en relación con la historia institucional colombiana, sería terco no reconocer su influencia, y no advertir su capacidad de adaptación ante la dinámica que representaban sus actos reformatorios. En consecuencia, centrándonos en la temática electoral, primeramente examinemos las constituciones que la antecedieron, y luego los actos legislativos que la modificaron o complementaron.

### 1.1. *Antes de la Constitución de 1.886*

De acuerdo con la Constitución de 1.821, expedida en la Villa del Rosario de Cúcuta, en cada parroquia, cualquiera que fuera su población, debía celebrarse cada cuatro años, la gran Asamblea Parroquial. En ella participaban en calidad de sufragantes parroquiales los colombianos casados o mayores de 21 años, que fueran dueños de alguna propiedad raíz con valor de cien pesos, o que tuvieran algún oficio, profesión, comercio o industria útil sin dependencia de otro, como jornalero o sirviente. También se exigía saber leer y escribir, aunque esta condición se dejaba en suspenso hasta 1.840. El objeto de esas asambleas parroquiales era escoger a los electores del cantón, quienes tenían, a su vez, la responsabilidad de participar en la gran Asamblea Electoral para escoger Presidente y Vicepresidente de la República, senadores del departamento y representantes de la provincia. Frente a los principales funcionarios, se ejercía, pues, el voto indirecto. Estos electores importantes o de segundo grado, debían tener más de 25 años, demostrar residencia en el cantón y tener propiedad raíz con valor superior a quinientos pesos, y gozar de renta anual de trescientos pesos, o profesar alguna ciencia<sup>58</sup>.

Las Cartas Políticas de 1.830, 1.832 y 1.843, expedidas la primera para la República de Colombia, y las otras respectivamente para el Estado y la República de la Nueva Granada, no variaron los lineamientos principales

---

<sup>58</sup> *Constitución de la República de Colombia*, 6 de octubre de 1.821, arts. 12 y ss.

respecto del sufragio y las técnicas eleccionarias. Para los cargos importantes se seguía usando el voto indirecto. En estas constituciones, como en la Carta Política de 1.821, estaban previstas las causales de pérdida o suspensión de la capacidad electoral. Entre las primeras, se estipulaban la aceptación de empleo ofrecido por otro gobierno, la sentencia condenatoria a pena afflictiva o infamante, y la venta del voto; entre las segundas, la naturalización en país extranjero, la enajenación mental, la sindicación por causa criminal, y la embriaguez consuetudinaria<sup>59</sup>.

La Constitución de 1.853, inspirada en altos ideales libertarios, significó un viraje radical frente al sufragio y los procedimientos eleccionarios, como quiera que consagró por vez primera el voto directo de los ciudadanos para elegir Presidente y Vicepresidente de la República, senadores y representantes, gobernador de la respectiva provincia, magistrados de la Corte Suprema de Justicia y Procurador General<sup>60</sup>. En todas estas elecciones se aplicaba la mayoría relativa. Se eliminaron las restricciones económicas y educativas, lo cual era un gran avance para la época, sobre todo en atención al derecho comparado. Para ser ciudadano, entonces, bastaba con ser varón mayor granadino, estar casado o haber sido, o tener más de 21 años. La mujer quedaba por fuera del sufragio, como en todo el mundo. De todas formas, se producía una fuerte ruptura con el pasado. Ya en 1.851 se había abolido la esclavitud. Ahora se enterraba la odiosa distinción entre electores de primero y segundo grados. Apoyándose en los mismos principios, la Constitución de la Confederación Granadina, promulgada en 1.858, también estipulaba el voto directo de los ciudadanos para elegir Presidente de la Confederación, senadores y representantes; se abolía la figura del Vicepresidente y se la reemplazaba por tres designados elegidos por el Congreso; así mismo, la elección de los magistrados de la Corte Suprema pasaba al Congreso, con base en ternas que enviaran las legislaturas de los diferentes Estados; y la del Procurador General, se dejaba a la Cámara de Representantes<sup>61</sup>.

La Constitución de los Estados Unidos de Colombia, promulgada en Ríonegro en 1.863, dispuso que la elección del Presidente de la Unión se haría por el voto de los Estados, teniendo cada Estado un voto, que sería el de la mayoría relativa de sus respectivos electores, de acuerdo con su legislación. En el

---

<sup>59</sup> *Constitución de la República de Colombia*, 29 de abril de 1.830, arts. 12 y ss. *Constitución del Estado de la Nueva Granada*, 1º de marzo de 1.832, art. 8 y ss. *Constitución de la República de la Nueva Granada*, 20 de abril de 1.843, arts. 9 y ss.

<sup>60</sup> *Constitución Política de la Nueva Granada*, 20 de mayo de 1.853, arts. 2o., 3o, 4o., y 13.

<sup>61</sup> *Constitución de la Confederación Granadina*, 22 de mayo de 1.858, art. 60.

Senado tenían representación igualitaria todos los Estados, al paso que en la Cámara operaba la proporcionalidad en atención a la población de cada uno. Para proceder a la elección de los senadores y representantes no había reglas generales, como quiera que cada Estado fijaba las propias<sup>62</sup>. En el Estado de Antioquia, por ejemplo, la calidad de ciudadano la tenía quien subsistiera de la renta de bienes propios, o del producto de su industria o trabajo personal, con lo cual se excluía a la mayoría<sup>63</sup>. Estas normas contradecían el espíritu liberal de la época. En cambio, la Constitución del Estado de Bolívar no señalaba ninguna restricción, toda vez que permitía a los mayores de 21 años y, aún a los menores que estuvieran casados, participar directamente en la elección de los altos funcionarios<sup>64</sup>.

## 1.2. Después de la Constitución de 1.886

La Carta Política de Núñez y Caro significó un gran retroceso. En efecto, la ciudadanía se otorgaba a los mayores de 21 años que ejercieran profesión, arte u oficio, o tuvieran ocupación lícita u otro medio legítimo o conocido de subsistencia. Todos los ciudadanos elegían de forma directa concejales municipales y diputados a las asambleas departamentales. Pero solamente aquéllos que supieran leer y escribir, o tuvieran una renta anual de quinientos pesos o propiedad raíz cuyo valor ascendiera a mil quinientos pesos, votaban para escoger los representantes y los electores. A éstos correspondía la elección de Presidente y Vicepresidente de la República. La elección de los senadores recaía en las asambleas departamentales. Como se observa, se consagraron nuevamente las restricciones económicas y educativas y, en tratándose de los altos funcionarios, se restablecía el voto indirecto. Sin duda, alguna, dábamos vuelta atrás en el largo camino hacia el sufragio universal<sup>65</sup>.

El Acto Reformatorio número 8 de 1.905, que dispuso renovar el Senado al mismo tiempo que la Cámara de Representantes e igualar el período de sus miembros, debe resaltarse porque reconoció el derecho de representación de las minorías. La elección de los senadores continuó en cabeza de las asambleas, que pasaron a llamarse consejos departamentales. La Asamblea Legislativa de 1.910, dejó en manos de las asambleas departamentales la designación de los miembros del Consejo Electoral, cuerpo que tenía la función de elegir los

<sup>62</sup> *Constitución de los Estados Unidos de Colombia*, 8 de mayo de 1.863, arts. 31 y ss.

<sup>63</sup> *Constitución Política del Estado Soberano de Antioquia*, 13 de agosto de 1.864, arts. 15 a 21.

<sup>64</sup> *Constitución Política del Estado Soberano de Bolívar*, 1o. de abril de 1.865, arts. 11 a 18.

<sup>65</sup> *Constitución de la República de Colombia*, 4 de agosto de 1.886, arts. 15 y ss., 172 y ss.

senadores. Nótese, pues, esta complejidad con electores de tercer grado. Y en cuanto al Presidente de la República, permitió el voto directo pero solo para los ciudadanos que podían sufragar para elegir representantes a la Cámara, es decir, ciudadanos que supieran leer y escribir, o que tuvieran renta anual de trescientos pesos, o propiedad raíz con valor de mil pesos<sup>66</sup>.

La Reforma Constitucional de 1.936 derrumbó las anteriores restricciones de carácter educativo y económico. Se avanzaba otra vez hacia el sufragio universal, como quiera que los ciudadanos mayores de 21 años, sin limitaciones de ninguna especie, participaban en forma directa para elegir concejeros municipales, diputados a las asambleas, representantes al Congreso Nacional y Presidente de la República. Solamente quedaba al margen la escogencia de los senadores, que seguía confiada a las asambleas departamentales<sup>67</sup>. Sin embargo, su elección pasaría a la órbita del voto directo de los ciudadanos con el artículo 76 del acto reformativo número 1 de 1.945.

Drante el período del general Rojas Pinilla, se concedería el sufragio a la mujer, aspecto que comentaremos en forma separada. Como es sabido, los desmanes de la dictadura dieron paso al Frente Nacional, período caracterizado por los acuerdos entre los dos partidos tradicionales para alternar en la Presidencia de la República y compartir en forma igualitaria el ejercicio de los poderes públicos. Aunque aparentemente no se diera una restricción directa al derecho al sufragio, resulta apenas obvio que la había en forma grave, como quiera que las posibilidades de participar en los asuntos públicos de la Nación estaba circunscrita a las ideologías liberal y conservadora. En otros términos, se atentaba contra la libertad de pensamiento. El ejercicio del derecho al voto, que supone una visión de las circunstancias económicas, sociales y políticas, se fundamenta en una actitud libre para escoger el ideal de vida comunitaria. Limitadas las posibilidades ideológicas, se desvirtuaba el sufragio, se cerraban las compuertas de la democracia<sup>68</sup>.

El factor edad, como indicativo para la capacidad electoral, salvo en las primeras cartas políticas, en las cuales se consagraba la figura de electores de segundo grado, llamados electores de cantón, a quienes se les exigía la edad de 25 años para sufragar, ha estado a lo largo de la historia constitucional colombiana en los 21 años. Esa constante relacionada con la edad se rompió

---

<sup>66</sup> *Asamblea Legislativa*, acto número 3, octubre de 1.910, arts 11 y ss, y 43 y ss.

<sup>67</sup> *Reforma Constitucional de 1.936*, acto legislativo número 1, arts. 7, 8 y 33.

<sup>68</sup> BUENAHORA FEBRES-CORDERO, Jaime. “La Democracia Restringida”. En: *La Democracia en Colombia*, 2a. ed. Tercer Mundo, pp. 5 y ss.

en virtud del acto reformativo número 1 de 1.975, toda vez que el legislador, siguiendo la tendencia de otras naciones, estimó conveniente establecer la mayoría electoral a los 18 años.

Finalmente, recordemos que en aras de una descentralización política se consagró la elección popular de alcaldes con fundamento en el acto legislativo número 1 de 1.986; y que, siguiendo la misma línea, los constituyentes de 1.991 dieron luz verde para la elección popular de los gobernadores.

## 2. *El caso especial de la mujer*

En la actualidad, la mujer representa la mitad del censo electoral. Estas circunstancias contrastan con lo que ocurría antes de 1.954, como quiera que el derecho al sufragio era hasta ese año una prerrogativa de los varones colombianos. Parece una fecha relativamente tardía si se estima que, desde 1.893, algunas naciones, como Nueva Zelandia, ya lo habían consagrado. Ecuador, gracias a la incansable lucha de Matilde Hidalgo de Procel, se convirtió en el primer país de América Latina en otorgar el derecho al voto a las mujeres en 1.929. No obstante, nuestra adopción no parece tan trasnochada si recordamos que Francia solo se nos adelantó diez años, y que Suiza apenas lo concedió en 1.971.

La Reforma Constitucional de 1.936, considerada progresista en distintos aspectos, inclusive en materia electoral, puesto que erradicó las restricciones económicas y educativas que todavía teníamos frente al voto, infortunadamente mantuvo sin posibilidades de sufragar a la mujer. Ya para la época, la mayoría de los estados de la Unión Americana, Bélgica, Inglaterra y otros países europeos lo habían estipulado. Es curioso y contradictorio que en esa Reforma Constitucional no se le hubiera concedido el derecho al sufragio a la mujer pero que, en cambio, se le entregara la posibilidad de asumir funciones públicas que implicaran autoridad y jurisdicción. Mejor dicho, se le daban algunas funciones y responsabilidades de Estado pero se la mantenía como minusválida para participar en los procesos electorales<sup>69</sup>.

La Reforma Constitucional de 1.945, que tuvo un enfoque más técnico que filosófico, también avanzó en materia electoral. De un lado, como ya se consignó, estableció el voto directo para la elección de senadores; de otro, aunque con algunas restricciones, concedió los derechos ciudadanos a la mujer colombiana. Efectivamente, en la disposición relativa a la ciudadanía desapareció la expresión *varones*, que marcaba la tradicional discriminación política. No obstante, en el

---

<sup>69</sup> *Reforma Constitucional de 1936*, arts. 7 y 8.

artículo 14, que señalaba la ciudadanía como requisito previo e indispensable para elegir y ser elegido, así como para desempeñar empleos que llevaran anexa autoridad o jurisdicción, se anotaban las limitaciones en los siguientes términos: *Sin embargo, la función del sufragio, y la capacidad para ser elegido popularmente, se reservan a los varones*. En consecuencia, habría que esperar al acto legislativo número 3 de 1.954 para tumbar la restricción en lo concerniente al derecho al voto de las mujeres. Nos permitimos transcribirlo en su integridad:

Art. 1°.

El artículo 14 de la Constitución Nacional quedará así:

Son ciudadanos los colombianos mayores de 21 años. La ciudadanía se pierde de hecho cuando se ha perdido la nacionalidad. También se pierde o se suspende en virtud de decisión judicial, en los casos que determinen las leyes. Los que hayan perdido la ciudadanía podrán solicitar rehabilitación.

Art. 2°.

El artículo 15 de la Constitución Nacional quedará así:

La calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa e indispensable para elegir y ser elegido, respecto de cargos de representación política, y para desempeñar empleos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción.

Art. 3°. Queda modificado el artículo 171 de la Constitución Nacional, en cuanto restringe el sufragio a los ciudadanos varones.

Art. 4°. El presente Acto Legislativo rige desde su sanción.

Ahora bien, en sentido práctico la mujer colombiana hizo uso del derecho al sufragio por primera vez en diciembre de 1.957, al votar el plebiscito que instauró el Frente Nacional. El decreto 0247, de octubre del mismo año, comenzaba así:

Convócase para el primer domingo del mes de diciembre de 1.957, a los varones y mujeres colombianos, mayores de veintiún años, que no estén privados del voto por sentencia judicial, para que expresen su aprobación o improbación al siguiente texto indivisible....

Se votaba en favor o en contra del texto completo, no en forma parcelada. El artículo 1° del texto puesto a consideración decía: *las mujeres tendrán los mismos derechos políticos de los varones*. Ese día se acercaron a las urnas 1'835.255 mujeres, equivalente al 41,73% del total de votos. Desde entonces, la mujer no solo ha participado de manera activa en los distintos procesos electorales, sino que gradualmente ha alcanzado posiciones de importancia en la vida pública de la Nación.

### 3. *La abstención como constante electoral*

Según la Constitución de 1.991, el sufragio es a la vez un derecho y un deber. La concreción del voto como derecho se lleva a cabo en el momento de introducir la papeleta en la urna. El ciudadano siente que expresa su voluntad política, ayuda a fortalecer la democracia, y elige a sus representantes. Entendido como deber, refleja la conciencia ciudadana sobre la conveniencia de participar en las decisiones nacionales, regionales o locales. Teóricamente las dos finalidades del sufragio se realizan políticamente. Pero, frente a los abstencionistas, que no ejercen su derecho ni cumplen con su deber, ¿cómo interpretar su actitud? La pasividad relacionada con el derecho pareciera no preocupar, sobre todo si deliberadamente se le toma como un derecho individual. Pero en términos de deber, necesariamente tiene que inquietar, tanto más cuanto que la historia electoral colombiana muestra muy altos porcentajes de abstención en los diferentes procesos electorales. La democracia se desdibuja, porque su legitimidad disminuye en la medida en que los ciudadanos se refugian en la abstención, cualesquiera sean las causas que la motiven. Una ligera mirada a las estadísticas nos coloca ante la verdadera dimensión del problema, por cuanto deja en evidencia la precaria cultura política de los colombianos a tiempo que parcialmente erosiona la legitimidad institucional. En primer término, consideraremos los datos de los procesos presidenciales, y luego los relativos al Congreso de la República apoyándonos en el Senado, ya que durante algún tiempo los representantes a la Cámara fueron elegidos para períodos de dos años.

#### 3.1. *La abstención en las elecciones presidenciales*

Para comprender el alcance de la abstención en las elecciones presidenciales, basta revisar las cifras a partir de 1.958, año en que se dio inicio al Frente Nacional y se eligió a Alberto Lleras Camargo como Presidente de la República. La abstención fue entonces del 42,06%, bastante alta en comparación a la no participación en otras naciones, pero baja si seguimos mirando el comportamiento ciudadano de otros procesos electorales.

En 1.962, cuando resultó electo Guillermo León Valencia, la abstención fue del 51%, lo que significa un aumento de casi nueve puntos porcentuales. Carlos Lleras Restrepo llegó a la presidencia en 1.966, tras unos comicios en donde la abstención siguió aumentando, pues alcanzó el 60%. Nótese que en ocho años la abstención se incrementó en casi dieciocho puntos porcentuales. Por fortuna, con

la elección de Misael Pastrana Borrero en 1.970, el abstencionismo disminuyó al 47%, entre otras cosas por el altísimo nivel de competencia, como quiera que participaron Gustavo Rojas Pinilla como candidato antiestablecimiento político, y Belisario Betancur y Evaristo Sourdis en calidad de disidentes conservadores.

En el debate presidencial de 1.974, que enfrentó a Alfonso López Michelsen, Alvaro Gómez Hurtado, María Eugenia Rojas de Moreno y Hernando Echeverry, la abstención disminuyó más todavía, ubicándose en el 41%, cifra inclusive menor que la de 1.958. Por su parte, en las elecciones de 1.978, que dieron el triunfo a Julio César Turbay Ayala, y que se caracterizaron por un gran incremento en el potencial electoral, dado que la capacidad civil y política se había establecido en 18 años, tuvieron una abstención del 55%.

En los comicios presidenciales de 1.982, ya el censo electoral superaba los trece millones de ciudadanos. La abstención llegó al 50%. Belisario Betancur, en su tercer intento, ganaba la presidencia tras derrotar a Alfonso López Michelsen del oficialismo liberal, y al disidente Luis Carlos Galán, quien había creado el movimiento Nuevo Liberalismo. Los comicios que llevaron a la presidencia a Virgilio Barco en 1.986 también se caracterizaron por una alta abstención, toda vez que alcanzó el 56%.

En las elecciones de 1.990, que enfrentaron al elegido César Gaviria Trujillo con Alvaro Gómez Hurtado, Antonio Navarro y Rodrigo Lloreda, la abstención se ubicó en el 57,5%. Y, en cuanto al proceso electoral que dio la victoria a Ernesto Samper en 1.994, año en el cual se estrenaba el mecanismo de las dos vueltas, la abstención fue del 66,05% en la primera, y del 56,68% en la segunda; en promedio, pues, el 61,36%.

El proceso electoral de 1.998, en el cual compitieron Andrés Pastrana y Horacio Serpa, le dio el triunfo al primero con una abstención del 40,98% en la segunda vuelta. Por su parte, en el debate presidencial de 2.002, en el cual participaron Alvaro Uribe, Horacio Serpa y Carlos Gaviria, entre otros, la abstención alcanzó el 53,53% en la primera vuelta. Como quiera que Alvaro Uribe superó la mayoría absoluta del total de los votos válidos, no hubo necesidad de la segunda vuelta. Lo mismo ocurrió con su reelección en 2.006, proceso en el cual la abstención llegó al 54,95%.

En 2.010 la victoria en las presidenciales correspondió a Juan Manuel Santos, quien tuvo en Antanas Mockus a su más fuerte contendor. La abstención alcanzó el 52,10% en la segunda vuelta. Los comicios de 2.014, en los cuales Juan Manuel Santos derrotó a Oscar Iván Zuluaga y fue por tanto reelegido,

tuvieron una abstención del 60,25% en la primera vuelta, y del 52,10% en la segunda, es decir, una abstención promedio del 56,17%.

Finalmente, recordemos que en el proceso electoral de 2.018, que contó con un censo electoral de 36'783.940 ciudadanos, en el cual Iván Duque Márquez derrotó a Gustavo Petro, la abstención fue del 46,61% en la primera vuelta, y del 46,96% en la segunda, para una media del 46,78%.

En síntesis, el promedio de abstención en los debates presidenciales se ubica en el 52,56%, un porcentaje demasiado alto, que muestra la fragilidad de la democracia colombiana. El mayor índice de abstención corresponde, en su orden, a los comicios que dieron la victoria a Ernesto Samper Pizano (66,01%), Carlos Lleras Restrepo (60%), Julio César Turbay (59,66%), y César Gaviria Trujillo (57,50). Así mismo, las elecciones de menor abstención, en su orden, les permitieron alcanzar la Presidencia de la República a Andrés Pastrana Arango (40,98%), Alfonso López Michelsen (41,86%), Alberto Lleras Camargo (42,06%), y Misael Pastrana Borrero (47,47%).

### 3.2. La abstención en las elecciones de Congreso

Tal como se advirtió, en forma deliberada y por sentido práctico trabajamos las cifras de abstención en relación con el Senado de la República, como quiera que hasta 1.970 los representantes eran elegidos para períodos de dos años. Con esta aclaración, señalemos que en los debates senatoriales de 1.958, 1.962 y 1.966, la abstención fue respectivamente del 31,8%, 43%, y 56%, lo cual indica porcentajes mucho menores comparados con los de las elecciones presidenciales de esos mismos años. Por su parte, en 1.970 la abstención fue pareja entre los dos tipos de elecciones: alcanzó el 48% para el Senado, y el 47% para las presidenciales. Algo semejante ocurrió en los procesos de 1.974, toda vez que la abstención fue del 43% para las senatoriales, y del 41,6% para las presidenciales. En los debates eleccionarios de 1.978 la diferencia se acentuó, por cuanto la abstención llegó al 62,9% en las de Senado, al paso que fue del 55% en las presidenciales. En los comicios de 1.982, 1.986, y 1.990, la abstención en las elecciones de Senado alcanzó respectivamente 55%, 57%, y 46,2%, porcentajes altos y preocupantes, al paso que en las presidenciales de los mismos años fue del 50%, 56%, y 57,5% también respectivamente. Como se observa, no hay una constante ni tampoco concordancia, puesto que en las elecciones de 1.982 más ciudadanos votaron para presidente, al paso que en 1.990 muchos más lo hicieron para Congreso. Los procesos electorales de 1.994 fueron muy peculiares, toda vez que la abstención fue altísima tanto para elegir Presidente de la República como para escoger senadores y representantes, llegando respectivamente al 61,36% y el 67,25%.

En relación con los últimos tres procesos electorales de Congreso encontramos las siguientes cifras: en el debate de 2.010 la abstención alcanzó el 51%, al paso que en 2.014 se incrementó en cinco puntos, llegando al 56,42%. Por su parte, en los últimos comicios legislativos de marzo de 2018, la abstención se ubicó en el 52,62% para Senado de la República y en el 51,03% para la Cámara de Representantes.

En relación con esta última corporación, si se tienen en cuenta los comicios intermedios que existieron hasta 1.968, el promedio de abstención de los comicios que van de 1.958 a 1.994, o sea trece procesos, es del 52,28%. En el mismo sentido, pero de 1.988 en adelante respecto de los alcaldes, y desde 1.991 en lo concerniente a los gobernadores, pudiera hacerse un ejercicio semejante para comprender el nivel de participación ciudadana en la democracia local y regional..

**La abstención (%)**  
**Cuadro comparativo de elecciones**

<b>Año</b>	<b>Presidencia</b>	<b>Senado</b>	<b>Cámara*</b>
1958	42,06	31,80	31,00
1962	51,00	43,00	42,00
1966	60,00	56,00	56,00
1970	47,00	48,00	48,00
1974	41,60	43,00	43,00
1978	55,00	62,90	63,00
1982	50,00	55,00	55,00
1986	56,00	57,00	56,00
1990	57,50	46,20	46,20
1994	66,01	67,25	67,25
1998	40,98	51,35	51,35
2002	53,53	56,14	56,14
2006	54,95	57,20	57,20
2010	52,10	51,00	51,00
2014	52,10	56,42	56,42
2018	46,78	52,62	51,00

\* No se incluyen los porcentajes de los debates intermedios, cuando los representantes se elegían cada dos años.

Finalmente, como procesos electorales especiales y extremos en las cifras de abstención, reseñamos los siguientes: el del plebiscito del 1º. de diciembre de 1.957, en el cual las expectativas por los acuerdos entre los dos partidos tradicionales después de años de violencia y dictadura, motivaron tanto la participación que la abstención apenas fue del 31%, sin duda la más baja en los últimos 60 años; y, el debate constituyente de 1.991, ya que en los comicios para designar los miembros de la Asamblea, la abstención llegó a la cifra récord del 74%. Para el elector raso no resultó fácil asimilar la temática constitucional a pesar del instenso proceso de socialización política que se vivió en los meses anteriores<sup>70</sup>. No muy distante en cifras de abstención se encuentra el plebiscito por la Paz del 1º. de octubre de 2.016, en virtud del cual se convocó al pueblo para refrendar o no los acuerdos suscritos entre el Gobierno del presidente Santos y la guerrilla de las FARC, toda vez que la no participación fue del 62,6%. Este punto será ampliado en el capítulo siguiente.

¿Cómo enfrentar el abstencionismo? Los ciudadanos que no votan generalmente pueden diferenciarse en tres categorías: los que nunca votan, los que dejan de sufragar la mayoría de las veces, y los que dejan de votar alguna vez. Ellos casi siempre expresan que lo hacen como rechazo a los partidos políticos, por cuanto tales organizaciones no les generan confianza. Así mismo, aducen que no votan porque las ideas que proponen los candidatos no son claras, o se trata de simples promesas, o porque en el desempeño de sus funciones públicas los elegidos se ven incurso posteriormente en actos de corrupción, todo lo cual erosiona la institucionalidad. Esa apatía que adquiere forma, se manifiesta en justificaciones tales como la no inscripción de la cédula, la falta de tiempo para votar, la existencia de cosas más importantes por hacer, la ausencia de algún beneficio personal al sufragar, o simplemente el haber perdido la cédula, todo lo cual se resume en no querer acercarse a las urnas.

¿Quién saca provecho de la abstención? Los primeros beneficiarios son quienes se hacen elegir con fundamento en las estructuras clientelares. La maquinaria política, interpretada como ese conjunto de ventajas y prerrogativas que ofrecen la burocracia, los contratos, las proveedurías y todas las demás herramientas propias del ejercicio del poder, consolida esa élite política que tanto disgusto le genera al abstencionista absoluto. Las posibilidades de renovación y cambio son inversamente proporcionales al volumen de abstención.

---

<sup>70</sup> Los datos electorales son tomados de *La Historia Electoral Colombiana*, y los volúmenes de la Registraduría Nacional del Estado Civil en lo que se relaciona con los comicios de 1.990 y 1.994.

El sufragio, entendido como instrumento político para manifestar válidamente una opinión y poder proyectar la concepción que se tiene de la vida en sociedad, se concibe simultáneamente como un derecho y un deber del ciudadano, según reza el artículo 258 de la Carta Política. El no ejercicio del derecho al sufragio, entendido como un derecho, tiene que aceptarse plenamente porque hace parte de las libertades individuales. Además, la actitud abstencionista puede explicarse políticamente por desconfianza en el sistema y sus instituciones, o en los partidos y la burocracia oficial, o en la decepción producida por la errática gestión de diferentes o sucesivos gobiernos. La esperanza, que siempre genera la competencia política, desaparece por completo. En otras palabras, una amplia gama de posibilidades psicológicas se refleja en el comportamiento abstencionista.

El voto como deber, en cambio, no es fácil concretarlo porque en ningún caso puede acompañarse de sanción so pena de restringir la libertad del ciudadano. Así pues, solo las buenas acciones de los gobiernos recuperan la confianza y la credibilidad en las instituciones. Lo anterior implica, por supuesto, gestión de contenido económico y social para satisfacer las necesidades del conglomerado y, sobre todo, erradicación total de la corrupción. Con estos presupuestos, sí es posible que los frutos de campañas intensivas de aculturación política generen mayor participación ciudadana. Mientras ello no ocurra, la democracia será endémica y seguirá soportando altos niveles de abstención.

#### 4. *El sufragio en la Constitución de 1.991*

El Título IX de la Carta Política dedica su primer capítulo al sufragio y las elecciones. El voto, concebido a la vez como un derecho y un deber ciudadano, requiere ser garantizado por medio de su ejercicio libre y secreto. De lo contrario, difícilmente puede conservarse la democracia. Mediante el sufragio, no solo el ciudadano expresa su voluntad política, sino que contribuye a legitimar las autoridades. Apoyándose en tales principios, la Carta dispone que en los diferentes procesos electorales los ciudadanos votarán en cubículos individuales, instalados en cada mesa de votación, con tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad. La modalidad del tarjetón adquiriría rango constitucional. Era un avance frente a las papeletas tradicionales que durante décadas permitieron acciones fraudulentas. Con todo, dada la tecnología y el derecho comparado, seguimos rezagados, como quiera que no hemos podido implementar el voto electrónico.

A los ciudadanos les corresponde elegir en forma directa Presidente y Vicepresidente de la República, senadores, representantes, gobernadores,

diputados, alcaldes, concejales municipales y distritales, miembros de las juntas administradoras locales, y, en su oportunidad, los integrantes de la Asamblea Constituyente y demás funcionarios que la Constitución señale. La elección de Presidente y Vicepresidente no podrá coincidir con ninguna elección. Y la del Congreso de la República se hará en forma separada de la elección de las autoridades departamentales y municipales. También se incorporó el voto programático, según el cual quienes eligen gobernadores y alcaldes imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato.

En síntesis, podemos expresar que el derecho al sufragio en Colombia se concibe bajo las siguientes características: universal, directo, igual, individual, secreto y facultativo. Como excepción y en el marco de circunscripciones especiales para dar representación a determinadas minorías étnicas, existe el sufragio comunitario. Se trata de la participación de los indígenas y las negritudes, cuyas curules hacen parte del Senado de la República y la Cámara de Representantes.

## B. MODOS DE ESCRUTINIO Y CIRCUNSCRIPCIONES

La historia colombiana indica que se han utilizado las dos grandes categorías en materia de modos de votación: el escrutinio mayoritario, concebido bajo una sola vuelta en los comicios de carácter uninominal; y la representación proporcional, que opera en las modalidades de lista respecto de las elecciones para escoger a los miembros de las corporaciones públicas, valga decir, Senado de la República, Cámara de Representantes, asambleas departamentales y concejos municipales. Salvo la novedad de las dos vueltas presidenciales, la Carta del 91 no varió el esquema tradicional. Aunque sin giros radicales, algunos ajustes se produjeron más tarde, verbigracia, la adopción de la cifra repartidora en relación con la representación proporcional. Y, en lo concerniente a circunscripciones, no obstante predominar la fórmula regional o territorial, generalmente identificada con el área del departamento o municipio, la Constitución del 91 consagró la circunscripción nacional para la elección de senadores, así como otras formas especiales relacionadas con los indígenas, las negritudes, los colombianos residentes en el exterior, y los procesos de paz.

### 1. *El escrutinio mayoritario*

El procedimiento del escrutinio mayoritario quedó circunscrito a las elecciones de carácter uninominal y bajo la modalidad de única vuelta, salvo

el caso de la escogencia del Presidente y Vicepresidente de la República, que contempla la eventualidad de las dos vueltas electorales. Este sistema se utiliza para escoger a los gobernadores de los departamentos y los alcaldes municipales o distritales. Como es apenas obvio, se impone el mecanismo de la mayoría relativa. En muchos casos, la competencia política se concentra en los dos candidatos con mayor opción, dado que se abre la idea del voto útil. Sin embargo, cuando no hay acuerdos y la disputa implica cuatro o cinco candidatos con alguna posibilidad, la fragmentación concede la victoria a la mayoría simple o relativa, la cual deja en entredicho buena parte de la voluntad ciudadana. Gustavo Petro, por ejemplo, fue elegido Alcalde de Bogotá con el 32% de los votos válidos, lo que significa que el 68% de los capitalinos prefería otra opción. Ganó porque, quiérase o no, obtuvo más votos que cualquiera de sus contrincantes. En general, en las democracias contemporáneas sólidas, el escrutinio mayoritario de una sola vuelta alimenta el bipartidismo. Tal ocurre en los Estados Unidos y en el Reino Unido. En Colombia, la crisis de los partidos políticos refleja un pluripartidismo débil, a juzgar por las últimas elecciones de Congreso, en las que ninguna fuerza superó el 20% del total de votos. En efecto, las votaciones del Centro Democrático, el Partido Liberal, Cambio Radical, la U y el Partido Conservador, es decir, las votaciones de los primeros cinco partidos, estuvieron todas entre el 18% y el 12% del total sufragado. Y, aunque el escrutinio mayoritario de una sola vuelta opera entre nosotros en el plano regional y local para escoger gobernadores y alcaldes, el esquema anterior no solo se reproduce sino que se agrava, dada la proliferación de candidatos por firmas.

El escrutinio mayoritario de dos vueltas sólo lo utilizamos en la elección del Presidente y Vicepresidente de la República cuando en la primera ronda ninguno de los aspirantes logra la mayoría absoluta. La fórmula, que procura otorgar mayor legitimidad a estas autoridades, y que también se practica en Francia, Brasil, Perú, Ecuador y Guatemala, normalmente conduce al multipartidismo integral en la primera vuelta, como quiera que las distintas organizaciones políticas participan en forma independiente con su candidato presidencial; y, al multipartidismo atenuado en la segunda, dadas las alianzas que se presentan. En nuestro país, el sistema se estrenó en las elecciones presidenciales de 1.994, en las cuales la victoria correspondió a Ernesto Samper. Salvo con la elección de Alvaro Uribe Vélez en 2.002, y su reelección en 2.006, los colombianos siempre hemos tenido que hacer uso de la segunda vuelta. Tal ocurrió en las elecciones presidenciales de 1.994, 1.998, 2.010, 2.014 y 2.018, en cuya virtud los ciudadanos eligieron respectivamente a Ernesto Samper, a Andrés Pastrana, a Juan Manuel Santos en dos procesos consecutivos, y a Iván Duque.

## 2. *La representación proporcional*

El sistema de la representación proporcional tiene una amplia tradición entre nosotros. El acto reformativo número 8 de 1.905 preceptuaba que en toda elección popular que tuviera por objeto constituir corporaciones públicas y en la designación de los senadores se reconocería el derecho de representación de las minorías, dejando en la ley su reglamentación.<sup>71</sup> Del mismo modo, la Asamblea Legislativa de 1.910 consignó el punto para asegurar la representación proporcional de los partidos<sup>72</sup>. En la misma línea, el tema quedó simplificado en la reforma de 1.945 al eliminar la expresión *voto acumulativo*, y corroborado en el plebiscito de 1.957, aunque invocando la paridad que debía existir entre los partidos Liberal y Conservador en el interior de las corporaciones públicas. Como es sabido, el fundamento de la representación proporcional no es otro que dar cabida a las minorías, a todos los sectores políticos en proporción al número de votos. La finalidad del sistema quedó, en consecuencia, desvirtuada durante el Frente Nacional, toda vez que institucionalmente se impedía la participación electoral a fuerzas políticas distintas de los partidos tradicionales. La Reforma Constitucional de 1.968, no obstante confirmar la regla anterior, anunció el fin de la composición paritaria en las corporaciones públicas a partir del 1º de enero de 1.974, fecha en la que comenzaría a aplicarse en toda su plenitud el cuociente electoral y la fórmula de los más altos residuos para asegurar la representación proporcional de los partidos políticos<sup>73</sup>.

La Constitución de 1.991 dispuso en su artículo 263 que *para asegurar la representación proporcional de los partidos, cuando se vote por dos o más individuos en elección popular o en una corporación pública, se empleará el sistema de cuociente electoral*. Esta norma, que se practica bajo la modalidad plurinominal o de lista, se refiere a la elección de los miembros de las corporaciones públicas. *El cuociente electoral será el número que resulta de dividir el total de votos válidos por el de puestos por proveer*. A cada lista se le adjudicarán tantas curules cuantas veces quepa el cuociente en el número de votos que haya obtenido. *Si quedaren puestos por proveer, se adjudicarán teniendo en cuenta los mayores residuos, en orden descendente*. En otros términos, los constituyentes adoptaron el sistema de la representación proporcional aproximada bajo la modalidad del más alto residuo.

---

<sup>71</sup> *Acto Legislativo No. 8 de 1.905*, art. 4o.

<sup>72</sup> *Acto Legislativo No. 2 de 1.910*.

<sup>73</sup> *Reforma Constitucional de 1.968*, artículo 50.

La Reforma Constitucional de 2.003 modificó el sistema anterior al establecer en su lugar la cifra repartidora, más conocida como *Método de D'Hondt*<sup>74</sup>. Este procedimiento no solo asegura la representación proporcional de los partidos y movimientos políticos, sino que la garantiza con mayor precisión, tal como pudo constatarse en páginas precedentes con el ejemplo trabajado. Sin embargo, el legislador contempló como excepción la circunscripción especial de los senadores elegidos por las comunidades indígenas, así como aquellas circunscripciones en las que se escogen hasta dos miembros, en las cuales seguirá operando el procedimiento del cociente electoral y, si quedaren curules por proveer, la fórmula de los más altos residuos. Estos cambios han funcionado a cabalidad, como quiera que cada partido o movimiento solo puede inscribir una lista por corporación a elegir. Las curules a proveer se reparten mediante el sistema de la cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen el umbral que dicha disposición señala.<sup>75</sup>

### 3. *Las diferentes circunscripciones*

Nos limitamos a las circunscripciones en relación con las corporaciones públicas. En este aspecto, la Carta Política de 1.991 distingue varias categorías: la nacional, mediante la cual se elige a los senadores de la República; las territoriales, que según la dimensión, sirven de marco para la escogencia de concejales municipales o distritales, diputados a las asambleas departamentales, y representantes a la Cámara; las circunscripciones especiales para las minorías étnicas y políticas, cuyo desarrollo identifica territorialmente toda la Nación; y la circunscripción internacional, relativa a los colombianos residentes en el exterior.

#### 3.1. La circunscripción nacional del Senado de la República

Los constituyentes de 1.991 concibieron un senado compuesto por cien miembros elegidos en circunscripción nacional, lo que significa que la competencia entre los candidatos a esa corporación se desarrolla en todo el territorio del país. La expresión *circunscripción nacional* se adoptó y familiarizó en oposición a la manera como anteriormente se escogía a los senadores, toda vez que por cerca de 170 años provenían de circunscripciones coincidentes con los departamentos. Sin embargo, en sentido técnico el término

<sup>74</sup> Albert D'HONDT fue un matemático belga que desarrolló la fórmula hacia 1.857.

<sup>75</sup> LIZARAZO, Antonio José. *El Sistema Electoral Colombiano*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, pp. 66 y ss.

resulta inapropiado porque los colombianos residentes en el exterior, que conforman la circunscripción internacional, también participan en la elección de los senadores. Adicionalmente, a las comunidades indígenas, que también constituyen una circunscripción especial, se les dieron dos curules en esta corporación. En principio, el Senado colombiano se redujo en su número, como quiera que pasó de 114 a 102 curules.

Teóricamente, con esta fórmula se buscaba dar representación a los sectores minoritarios, cohesionar los partidos mediante la ruptura del clientelismo, y profesionalizar la actividad política en virtud de la proyección de los principales dirigentes a todo el territorio nacional. El nuevo esquema se inauguró en octubre de 1.991 para elegir los miembros del Congreso que reemplazó al revocado por la Asamblea Constituyente. Cierta temor frente al *modus operandi*, hizo que tan solo se presentaran 143 listas o candidatos. Salvo contadas excepciones, el gran volumen de votos de los caciques electorales se vino a pique. Sin embargo, en los procesos electorales subsiguientes, en particular en los de 1.994, 1.998 y 2.002, la esquizofrenia política hizo que se inscribieran centenares de listas y candidatos. La laxitud constitucional, que inicialmente permitía con escasas cincuenta mil firmas alcanzar la personería jurídica partidista, hizo proliferar en poco tiempo decenas de grupos o micro partidos de vocación individual que fragmentaron más todavía la representación y las organizaciones políticas, generándoles altísima disfuncionalidad. De ahí que fueran necesarias las reformas constitucionales de 2.003 y 2.009 para frenar esa fragilidad normativa, estableciendo como requisito *sine qua non* para conservar la personería jurídica, que los partidos alcanzaran el umbral primero del 2%, y luego del 3%, del total de votos válidos en las elecciones de Congreso.

La circunscripción nacional de Senado, no obstante sus bondades, presenta algunos inconvenientes: en primer lugar, la cohesión y el fortalecimiento ideológico de los partidos se desdibuja en la medida en que sigan imponiéndose las listas con voto preferente, como quiera que generan una gran confusión programática para los electores y una competencia en el interior de los partidos que termina erosionando su unidad; en segundo término, los altos costos de las campañas al Senado hacen que la competencia sea casi exclusiva para plutócratas o, mejor, para aquéllos que tengan ya condición parlamentaria, o cómodas y amplias financiaciones; como tercer problema, se señala que los departamentos con poca población se ven marginados de la representación en el Senado. Sobre estos puntos volveremos en el capítulo siguiente, que analiza el desarrollo práctico de distintos procesos electorales.

Lo que sí conviene resaltar, desde ahora, es el hecho de que el Senado colombiano ya no tiene 102 miembros, toda vez que para el período en curso, 2.018 - 2.022, así como para el próximo, o sea 2.022 - 2.026, sus integrantes son o serán 108, como consecuencia del Acuerdo de Paz suscrito entre la guerrilla de las FARC y el gobierno del presidente Santos, ya que se otorgan cinco curules a los voceros de la mencionada guerrilla; y, por otro lado, por cuanto el Acto Legislativo 02 de 2015 dispuso que el segundo en votos en la elección presidencial tendría escaño en esta corporación, correspondiéndole en esta ocasión a Gustavo Petro.

### 3.2. Las circunscripciones territoriales

Operan en relación con la escogencia de los representantes a la Cámara, los diputados a las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales. En el primer caso, el artículo 176 de la Carta Política establecía que habría dos representantes por cada circunscripción territorial, y uno más por cada 250 mil habitantes o fracción mayor de 125 mil. Cada departamento y el Distrito Capital conforman una circunscripción electoral. Esa referencia de aumento poblacional establecida por los constituyentes del 91 produjo una disminución inmediata en el número de miembros de la Cámara, como quiera que pasó de 199 a 161. Para evitar el incremento en el número de representantes, posteriormente se modificó esta base demográfica, por manera que se pasó de 250 mil o fracción mayor de 125 mil, a 365 mil habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365 mil. Así mismo, se reiteró que correspondería a la Organización Electoral a partir de 2.014 la tarea de asignación de curules con fundamento en la proporcionalidad en el crecimiento de la población.

Según reza el artículo 299 de la Carta Política, en cada departamento debe existir una corporación administrativa de elección popular denominada Asamblea Departamental, la cual está integrada por no menos de 11 miembros ni más de 31. La circunscripción corresponde al área del departamento. Como quiera que algunas zonas o provincias en determinados departamentos se ven marginadas de representación en la asamblea, se creyó conveniente establecer distritos o círculos electorales en el interior de cada departamento. Sin embargo, esta iniciativa que, en principio se había entregado al Consejo Nacional Electoral, fue eliminada en virtud de acto legislativo. No era nada nuevo, toda vez que la Constitución de 1.886 dividió los departamentos en varios distritos electorales, de forma que cada distrito o provincia pudiera elegir por lo menos uno. El tema mantiene interés por

cuanto mejoraría la representación entre las distintas zonas de los departamentos. Asimismo, recordemos que el Distrito Capital de Bogotá fue escindido de la circunscripción de Cundinamarca para efectos de elegir diputados a la Asamblea del citado departamento, lo cual significa que los ciudadanos inscritos en el censo electoral de Bogotá no pueden participar.

De igual modo, el artículo 312 de la Constitución preceptúa que en cada municipio debe existir una corporación administrativa elegida popularmente llamada Concejo Municipal, integrada por no menos de 7 ni más de 21 miembros. Correspondió a la ley 136 de 1.994, relativa al régimen municipal, determinar la composición de los concejos de acuerdo con la población de la respectiva localidad. Por su parte, el artículo 323 de la Carta Política, modificado por el Acto Legislativo 02 de 2.002, contempla 45 concejales en el caso del Distrito Capital.

### 3.3. Las circunscripciones especiales

Estas circunscripciones son consecuencia lógica de la apertura democrática que identificó a la Asamblea Constituyente. Resultan de la combinación de los artículos 171 y 176 de la Carta Política. El primero consagra la circunscripción nacional especial de los pueblos indígenas, que se estrenó en los comicios de octubre de 1.991 con la elección de Gabriel Mujuy y Anatolio Quira como senadores de la República. En Colombia existen alrededor de 500 mil indígenas, repartidos en ochenta y dos grupos que reflejan por lo menos sesenta y cuatro lenguas diferentes. La otra disposición, que indica la manera de elegir a los integrantes de la Cámara de Representantes, contempla la circunscripción especial de los demás grupos étnicos, algunas minorías políticas, y los colombianos residentes en el exterior. En concreto, dos curules corresponden a las negritudes, una a los indígenas, una a las minorías políticas, y una a los colombianos residentes en el exterior. El Acto Legislativo número 01 de 2.013 trasladó la curul de las minorías políticas, que no se usaba, a los compatriotas que viven fuera del territorio nacional. Sin embargo, la llamada reforma *Equilibrio de Poderes* de 2.015 les retiró ese escaño y lo transfirió a los raizales de San Andrés y Providencia. Al igual que con determinados puntos relacionados con la circunscripción nacional del Senado de la República y las territoriales de Cámara, sobre estas circunscripciones especiales volveremos en el próximo capítulo.

No sobra recordar que, con base en el artículo 13 transitorio de la Constitución de 1.991, el Gobierno tuvo facultades para dictar las disposiciones que fueran necesarias dentro de los tres años de entrada en vigencia, con el fin de facilitar

la reinserción de grupos guerrilleros desmovilizados, que se encontraran vinculados a un proceso de paz bajo su dirección. Por una sola vez, en virtud del decreto 1388 de 1.994, se creó la Circunscripción Especial de Paz. Se trataba de consolidar los acuerdos suscritos con el M-19, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, el Ejército Popular de Liberación, el Quintín Lame, la Corriente de Renovación Socialista, las Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo, y el Frente Francisco Garnica de la Coordinadora Guerrillera, entre otros.

Apoyándose en esa Circunscripción de Paz, se pudo elegir en octubre de 1.994 un concejal adicional al número correspondiente según la ley 136 del mismo año, en determinados municipios del país, siempre y cuando ese aspirante obtuviera por lo menos el 65% del último residuo para alcanzar la curul de concejal en la circunscripción ordinaria del respectivo municipio. Para ser aspirante en representación de un grupo desmovilizado, se exigieron las mismas calidades que normalmente se requieren para ser concejal. De las 189 localidades reseñadas en el decreto 1388, donde debía funcionar la circunscripción de Paz, 41 recibieron como concejal adicional un vocero de algún grupo insurgente.

## C. LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL

Este fue uno de los temas que menor controversia tuvo en el interior de la Asamblea Constituyente. Desde el principio, más bien hubo consenso, con la firme idea de otorgarle a la Organización Electoral la naturaleza constitucional de rama autónoma e independiente del poder público, equivalente a las tradicionales legislativa, ejecutiva y judicial<sup>76</sup>. Aunque en las disposiciones de la Carta Política relativas a la Organización Electoral no se encuentra la expresión *rama del poder público* para indicar su naturaleza, se trata sin duda de una función particular del Estado que no está adscrita a ninguna de las ramas tradicionales. El artículo 113, no obstante ignorarla en su primer inciso, repara en el segundo en los siguientes términos: *Además de los órganos que las integran, existen otros autónomos e independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado.*

### 1. El Consejo Nacional Electoral

Entre nosotros, este organismo data originalmente de 1.888, bajo la denominación de Gran Consejo Electoral. Su función, entonces, era

---

<sup>76</sup> *Gacetas constitucionales* Nos. 85 y 89, pp. 24 y 3, respectivamente.

fundamentalmente escrutadora, en relación con la elección de Presidente y Vicepresidente de la República. Su nombre cambió en 1.948 por el de Corte Electoral, apelación que se usó hasta 1.985, año en el cual comenzó a llamársele Consejo Nacional Electoral. A lo largo de esta historia, por supuesto hubo variaciones en relación con el número y la escogencia de sus miembros, así como en lo concerniente a sus funciones.<sup>77</sup>

El artículo 264 de la Constitución de 1.991 inicialmente señalaba que el Consejo Nacional Electoral se compondría como mínimo de siete miembros, reflejando la composición política del Congreso de la República. Esta disposición fue modificada en virtud del Acto Legislativo 01 de 2.003, de suerte que dicho organismo quedó integrado por nueve miembros elegidos por el Congreso en pleno para un período institucional de cuatro años, mediante el sistema de cifra repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica, o por coaliciones entre ellos. Esos magistrados del Consejo Nacional Electoral son servidores públicos de dedicación exclusiva, y están sujetos al mismo régimen de calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Los magistrados del Consejo Nacional Electoral, elegidos por el Congreso pleno en agosto de 2.018, son los siguientes: Renato Contreras y Pedro Felipe Gutiérrez, del Centro Democrático; Heriberto Sanabria y Jaime Luis Lacouture, del Partido Conservador; Doris Méndez y César Abreo, del Partido Liberal; Hernán Penagos, del Partido de la U; Jorge Enrique Rozo, de Cambio Radical; y Luis Guillermo Pérez, de la Oposición.

Entre las tareas más importantes de esta entidad, resaltamos las de regular, inspeccionar, vigilar y controlar toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, así como la de los grupos significativos de ciudadanos, y la de sus directivos y representantes legales, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden.

Otras atribuciones especiales consisten en ejercer la suprema vigilancia y control de la organización electoral; dar posesión al Registrador Nacional del Estado Civil; conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales, y en tales casos hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes; además, de oficio, o por solicitud, revisar escrutinios y los

---

<sup>77</sup> MEJÍA MEJÍA, Guillermo. *Régimen Jurídico de las Elecciones en Colombia*. Registraduría Nacional del Estado Civil, Ediciones UNAULA, 2015, pp. 50 y ss.

documentos electorales concernientes a cualquiera de las etapas del proceso administrativo de elección con el objeto de que se garantice la verdad de los resultados; servir de cuerpo consultivo del Gobierno en materias de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley, y recomendar proyectos de decreto; velar por el cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política, por los derechos de la oposición y de las minorías; distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley; efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar; reconocer y revocar la personería jurídica de los partidos y movimientos; reglamentar la participación de las fuerzas políticas en los medios de comunicación social del Estado; colaborar para la realización de consultas de las organizaciones partidistas para la toma de decisiones y la escogencia de sus candidatos; y decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a corporaciones públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquéllos están incurso en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley.

Un punto controversial gira en torno a las facultades que tiene el Consejo Nacional Electoral para regular, vigilar y controlar toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, así como de los grupos significativos de ciudadanos. Esa competencia plantea el problema jurídico de hasta dónde puede llegar esa reglamentación que le corresponde en puntos relativos a las funciones electorales y los derechos fundamentales, respecto de los cuales el artículo 152 de la Constitución establece reserva de Ley Estatutaria. No obstante haber considerado el Consejo Nacional Electoral que goza de autonomía con el argumento de que el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2.009 suprimió la exigencia del previo desarrollo legal para el cumplimiento de sus funciones, estimamos que la reserva de Ley Estatutaria comporta serias implicaciones para el ejercicio de su actividad reguladora. La misma Corte Constitucional lo señaló en la sentencia C-690-03. La función que el artículo 265 de la Carta Política otorga al Consejo Nacional Electoral, como anota A.J. Lizarazo, no implica competencia para regular funciones electorales ni para modificar la legislación preexistente, entre otras cosas, no sólo porque la misma Constitución plantee la reserva de Ley Estatutaria en esta materia, sino también, porque se suplantaría al legislador, y se le estaría reconociendo al Consejo Nacional Electoral un poder legislativo carente de controles; y, finalmente, porque se

afectaría el control de constitucionalidad, como quiera que faltando la actuación del legislador, no podría la Corte ejercer el control que le corresponde<sup>78</sup>.

Y, otro punto, todavía más polémico, concierne al valor de las decisiones del Consejo Nacional Electoral, toda vez que siendo ellas de carácter administrativo, pueden ser demandadas ante el Consejo de Estado, ente rector de la jurisdicción contencioso administrativa en nuestro país. ¿Qué tan conveniente es este esquema? En algunos países, las decisiones de los órganos equivalentes al Consejo Nacional Electoral, son fallos judiciales de única instancia. Sobre este aspecto, volveremos al referirnos al Contencioso Electoral.

## 2. *El Registrador Nacional del Estado Civil*

La escogencia del Registrador Nacional del Estado Civil, prevista en el artículo 266 de la Carta Política, corresponde a los presidentes de las cortes Constitucional, Suprema de Justicia y Consejo de Estado, en virtud de concurso de méritos organizado según la ley 1134 de 2.007. Este trabajo de convocatoria, examen detallado de los requisitos de los aspirantes, selección objetiva, evaluación individual y, finalmente, designación del Registrador, demanda mucho tiempo a los presidentes de las altas cortes. El punto, ahora que se habla de despolitizar la rama judicial sustrayéndola de toda injerencia en la designación de otros altos funcionarios, verbigracia, del Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República, conviene ser revisado.

El período del Registrador Nacional es de cuatro (4) años. Debe reunir las mismas calidades que exige la Constitución Política para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia; además, no puede haber ejercido funciones en cargos directivos de partidos o movimientos políticos dentro del año inmediatamente anterior a su elección. Entre sus principales funciones, destacamos las de dirigir y organizar las elecciones, es decir, los procesos que definen la lucha por el poder político y la visión de sociedad, así como también, el registro civil y la identificación de las personas, temas fundamentales para garantizar el orden y la seguridad.

En procura de alcanzar tales propósitos constitucionales, la Registraduría Nacional está conformada por servidores públicos que pertenecen a una carrera administrativa especial a la cual se ingresa exclusivamente por concurso de méritos, y que prevé el retiro flexible según las necesidades del servicio. Los

---

<sup>78</sup> LIZARAZO, Antonio José. *La Función Electoral*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2.015, pp. 81 y ss.

cargos de responsabilidad administrativa o electoral, son de libre remoción de conformidad con la ley.

Desde diciembre de 2.015, la Registraduría Nacional del Estado Civil está a cargo de Juan Carlos Galindo, quien le ha inyectado una buena dosis de reestructuración y dinamismo a la entidad. Aunque la Organización Electoral sigue siendo perfectible, justo es reconocer la modernización que ha tenido en los últimos años. Su imparcialidad para orientar los distintos debates eleccionarios, así como su eficiencia y rapidez para suministrar los resultados, le significan plena confianza de la ciudadanía. Baste recordar que en los comicios congresales de marzo de 2.018, en la misma noche de las elecciones se conoció el 98,81% de la votación total, y que en tratándose de las últimas elecciones presidenciales, tanto en primera como en segunda vuelta, en menos de cinco horas de cerradas las urnas se tenían los datos consolidados del 100% de la votación<sup>79</sup>. Estas circunstancias contrastan con la entrega de resultados en los Estados Unidos cuando se enfrentaron Al Gore y Georges W. Bush en 2.000, como quiera que se demoró alrededor de dos meses. En términos económicos, también puede reconocerse la eficiencia de la Registraduría, toda vez que en nuestro país una jornada electoral cuesta bastante menos que en algunos países vecinos, como Panamá, cuyo censo electoral apenas alcanza dos tercios del de Bogotá. Por otro lado, la Registraduría Nacional ha reestructurado y desarrollado positivamente las labores de identificación relacionadas con todos los colombianos. La tercera generación de cédulas de ciudadanía, que identifica la amarilla con hologramas, comenzó en el año 2.000. En forma paralela, con base en el Plan de Modernización Tecnológica o PMT, la Registraduría emprendió tareas como la digitalización de las casi 30 millones de tarjetas decadaactilares de sus archivos para subirlas al AFIS o *Automatic Fingerprint Identification System*. Como se sabe, en 2.019 la biometría dactilar será complementada con la biometría facial.

### 3. *El Código Electoral*

Por diversas razones, aunque pasaron más de 25 años de expedida la Carta de 1.991, tres temas esenciales para la Nación habían quedado marginados del desarrollo legislativo: el Código de Policía, el Estatuto de la Oposición, y

---

<sup>79</sup> Elecciones de Congreso, Boletín No. 46, a las 12 de la noche.

Elecciones presidenciales primera vuelta, Boletín No. 54, a las 9:06 pm.

Elecciones presidenciales segunda vuelta, Boletín No. 41, a las 7:51 pm.

el Código Electoral. El primero, relacionado con la seguridad ciudadana; los otros, pilares fundamentales para el ejercicio de la democracia. Por fortuna, los dos primeros aspectos ya fueron evacuados.

Con las adaptaciones de rigor por los lineamientos constitucionales, en materia electoral sigue aplicándose el decreto 2241, expedido en Julio de 1.986. Esta reglamentación, conocida como Código Electoral, ha cumplido su ciclo. La dispersión normativa imperante en la actualidad ante un tema de tanta trascendencia como es el conjunto de reglas y procedimientos para garantizar el ejercicio de la democracia, no puede continuar. Esta disfuncionalidad, que va en contravía de toda técnica jurídica, tiene que enmendarse cuanto antes en virtud de la transformación profunda del marco vigente, o de la expedición de un nuevo Código Electoral. El Gobierno, la Registraduría, el Consejo Nacional Electoral, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, todos han tenido que adaptar sus actos administrativos y fallos a la Carta Política sin tener un referente adecuado. Reagrupar y ordenar decretos, resoluciones y fallos en concordancia con los preceptos constitucionales es una tarea que se impone.

El Derecho Comparado no solo nos ilustra suficientemente sobre la importancia que tiene el Código Electoral en cualquier democracia, sino que nos serviría de apoyo para que, sin ignorar nuestros particularismos, recojamos lo mejor a fin de optimizar nuestra institucionalidad en la materia. España, que desde 1.985 tiene un Régimen General para todo el Estado, implementó de nuevo el tema en virtud de la Ley Orgánica del Régimen Electoral en 2.011; Méjico hizo lo propio al expedir el Código Federal de instituciones y procedimientos electorales en 2.008; Chile, si bien conserva su Código Electoral de 1.988, ha expedido sucesivas leyes para modernizar su articulado; e, Italia, ya le ha hecho varios ajustes a su Ley Electoral de 2.005.

Una vez promulgada la Carta Política de 1.991, el Gobierno emprendió junto con otros órganos del Estado, distintas fuerzas políticas y sectores de opinión una amplia cruzada para reglamentar aquellas materias que requerían pronta implementación legal. En materia político electoral, fue posible expedir la Ley Estatutaria 130 de 1.994, concerniente a los Partidos y Movimientos Políticos, y también la Ley Estatutaria 134 del mismo año, relativa a los Mecanismos de Participación Ciudadana. Así mismo, se intentó expedir la Ley Estatutaria de Funciones Electorales, que se hubiera convertido en el nuevo Código Electoral. Sin embargo, este último proyecto terminó en desgracia no obstante cumplir casi todo el trámite legislativo por la discusión en torno a si se adoptaba o no la mayoría política a los 17 años. No hubo acuerdo, y los intereses grupales y

partidistas de la época terminaron hundiendo todo el articulado de un proyecto bien concebido<sup>80</sup>.

Ante semejante inconveniente, dada la proximidad de las elecciones de 1.994, mediante las cuales se renovaban las corporaciones públicas y los gobiernos en las escalas nacional, regional y local, el Gobierno y el Consejo Nacional Electoral presentaron un proyecto de ley que contemplaba al menos las normas necesarias para garantizar el desarrollo de tales procesos. Este proyecto, que cumplió exitosamente todo el trámite legislativo tuvo el infortunio de ser demandado ante la Corte Constitucional y declarado inexecutable en casi todo su articulado por cuanto no había cumplido con los requisitos propios de una ley estatutaria. En consecuencia, el Gobierno se vio forzado a presentar otro proyecto con mensaje de urgencia, siguiendo los parámetros propios de las leyes estatutarias, solamente para garantizar la realización de los comicios.

El Código Electoral que nos rige consta de 218 artículos, y contiene lo principal del tema electoral en distintos títulos, a saber: normas y principios generales; organización electoral, separando por supuesto el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría, así como las delegaciones en el ámbito departamental y municipal del Registrador; la cedulaación, la inscripción de cédulas, y el censo electoral; las candidaturas y las votaciones, es decir, lo relativo a tarjetones y cubículos; los escrutinos, en los cuales juegan un papel clave los jurados, testigos, arcas triclave y claveros; la divulgación de los resultados; los escrutinios municipales, distritales y zonales; los escrutinios generales, los escrutinios del Consejo Nacional Electoral y las causales de reclamación; y, por último, algunos tipos de sanciones. Todo lo anterior constituye un valioso insumo, sin duda alguna, pero teniendo en cuenta las circunstancias del presente. Lo propio diríamos de la experiencia administrativa y jurisprudencial respectivamente del Consejo Nacional Electoral y del Consejo de Estado. En otras palabras, no obstante haber recibido este código algunas modificaciones en razón de la adaptación a la Carta Política de 1.991, se impone con urgencia su revisión integral. Confiamos en que en esta directriz, para bien de la democracia, puedan hacer equipo el Gobierno, la Registraduría, el Consejo Nacional Electoral, el Consejo de Estado y el Congreso de la República.

---

<sup>80</sup> *Gaceta del Congreso* No. 238, Acta de la Plenaria de la Cámara de Representantes del 19 de junio de 1.993.

## D. EL CONTENCIOSO ELECTORAL

El sistema democrático se fundamenta en el respeto por la voluntad mayoritaria expresada en las urnas. Aceptar esa voluntad constituye la finalidad primaria de nuestra organización institucional. Ahora bien, las elecciones pueden ser cuestionadas en razón de violaciones a las normas legales de fondo y de forma relativas a la operación electoral, ya por fenómenos de fraude y corrupción, ora por inelegibilidad del candidato.

En Colombia, la máxima autoridad judicial en materia electoral es el Consejo de Estado, en particular su Sección Quinta. Esta sala es de las más congestionadas de toda la justicia contencioso administrativa, entre otras cosas, porque no hay límites para demandar las credenciales de los elegidos. Se trata de una acción pública, por manera que una vez declarada la elección por el Consejo Nacional Electoral, cualquier ciudadano puede interponerla dentro de los treinta días siguientes. En consecuencia, las decisiones de la Sección Quinta no pueden ser prontas, así lo quieran sus magistrados. Para corroborar lo anterior, evoquemos la sentencia que reconoció al MIRA tres curules en el Senado de la República en febrero de 2.018, es decir, cuando quedaban apenas cinco meses del período constitucional para el cual habían sido electos sus representantes.

¿Qué hacer entonces? Algunos estiman que bastaría con aumentar el número de magistrados de la Sección Quinta. Otros consideran que debe acabarse dicha sala, trasladando su poder jurisdiccional al Consejo Nacional Electoral, entidad que puede reestructurarse. Lo que importa al final es que la justicia produzca fallos oportunos. El debate está abierto para un constructivo intercambio de ideas entre académicos, politólogos y actores de la política. En algunos países de América Latina, los órganos encargados de las elecciones o los equivalentes al Consejo Nacional Electoral colombiano, disponen de facultades judiciales. Se les llama indistintamente Tribunal Calificador de Elecciones, Tribunal Superior Electoral, o Corte Electoral, como ocurre respectivamente en Chile, Brasil y Uruguay. En otras naciones, como en Méjico, existe el Instituto Federal Electoral como máxima autoridad administrativa en la materia, lo que significa que sus actos pueden ser demandados ante instancia superior, cual es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sin duda, hay suficientes variantes que pueden servir de referente para modificar el esquema colombiano, todo en el propósito de generar una pronta y cumplida justicia en las controversias electorales. Este tema, aunque recurrente cada vez que se presenta una reforma política al Congreso de la República, no se ha podido revisar a profundidad. Así las cosas, mientras persista el *statu quo*, corresponde

a la Sección Quinta del Consejo de Estado resolver las disputas electorales. Esta sala, hay que reconocerlo, ha sido más que productiva e ingeniosa en cuanto a jurisprudencia electoral.

Según dispone el artículo 139 del Código Contencioso Administrativo, cualquier persona puede pedir la nulidad de los actos electorales por voto popular o por cuerpos electorales, así como de los actos de nombramiento que expidan las entidades y autoridades públicas de todo orden. En elecciones por voto popular, las decisiones adoptadas por las autoridades electorales que resuelvan reclamaciones respecto de la votación o de los escrutinios, deben demandarse junto con el acto que declara la elección.

Por su parte, el artículo 149 del mismo Código, señala la competencia del Consejo de Estado en única instancia en los procesos de nulidad contra el acto de elección de altos funcionarios, verbigracia, del presidente y el vicepresidente de la República, los senadores y los representantes. También se pronuncia en única instancia en las demandas de nulidad contra los actos de elección expedidos por el Congreso, sus cámaras y sus comisiones, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, y el Consejo Superior de la Judicatura.

Finalmente, señalemos que el título VIII del Código en comento, en los artículos 275 y siguientes, contempla las reglas para el trámite y decisión de las pretensiones de contenido electoral, desde las causales de anulación y la presentación de la demanda, pasando por los diferentes tipos de audiencias, hasta los presupuestos de la sentencia anulatoria del acto de elección y su respectiva notificación.

A manera de conclusión, en relación con el Contencioso Electoral, reiteremos que sigue pendiente la tarea sobre cómo reestructurar su funcionamiento para garantizar pronta y cumplida justicia. ¿Será suficiente adicionar en varios magistrados la Sección Quinta del Consejo de Estado? ¿Podría pensarse en unos magistrados *pro tempore*, según las necesidades del servicio? ¿Qué tanto conviene revisar los términos del procedimiento electoral para hacerlo más expedito? ¿Resultaría acertado modificar la estructura actual del Consejo Nacional Electoral, dotándolo también de facultades jurisdiccionales? Cualquiera sea la respuesta, lo importante es sepultar la justicia electoral tardía porque destruye las fibras de la democracia.

### CAPÍTULO III

## PRÁCTICA DE LOS PROCESOS ELECTORALES

Por las limitaciones propias del presente trabajo, concentramos nuestro análisis en dos procesos electorales recientes, ambos de la mayor importancia para el país: por un lado, las últimas elecciones del Senado de la República, las de marzo de 2018, que son expresión concreta de la Democracia Representativa; y, por otro, el plebiscito por la Paz, que se llevó a cabo en octubre de 2016, toda vez que constituye una manifestación clara de la Democracia Participativa. Nos interesa comprender el entrelazamiento entre la teoría y la práctica de los procesos electorales entendidos como fundamento de la democracia.

En forma previa, no sobra recordar que hace veintisiete años Colombia fue sacudida en sus estructuras institucionales por la Asamblea Constituyente. La puesta en marcha de una nueva visión de los Derechos Fundamentales, y de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como de los Mecanismos de Participación Ciudadana y el Régimen de Partidos y Movimientos Políticos, permitía soñar con la construcción de una nación mucho más incluyente y progresista, capaz de reconocer su diversidad cultural.

El sistema político, por lo menos en teoría, dejaba de ser restringido, toda vez que abría sus ductos al consignar las bases para la confrontación ideológica y el pluralismo. La propia Asamblea Constituyente había albergado a sectores indígenas y grupos cristianos, y al Movimiento M-19. La perspectiva democrática, después de las limitaciones propias del Frente Nacional y la subcultura derivada, en donde el bipartidismo Liberal-Conservador era la regla, impulsaba algunos grupos insurgentes a reincorporarse para participar en el desarrollo político del país, como ocurrió con el M-19, y el Ejército Popular de Liberación, que pasó a llamarse *'Esperanza, Paz y Libertad'*. Aunque ese esquema generó expectativa, se trataba de un sueño incompleto, dado que los grandes grupos rebeldes del país, verbigracia, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC, y el Ejército de Liberación Nacional ELN, se mantuvieron al margen, creyendo a comienzos de los noventa que podían acceder al poder con base en la lucha de guerrillas. Bajo esas circunstancias, el país tuvo que atravesar otras décadas de conflicto armado interno, y más

de cuatro años de diálogos entre el gobierno Santos y las FARC para llegar al Acuerdo Final suscrito en noviembre de 2.016, y al inicio de las negociaciones con el ELN en febrero de 2.017.

En la década de los noventa se creía que esa apertura política derivada de la Asamblea Constituyente, sería suficiente para construir mejor democracia. Con los años, sin embargo, se entendió que esa apertura no había originado mayor organización del sistema de partidos ni tampoco mejor representación política. Al contrario, los partidos habían caído en fuerte disfuncionalidad, y la representación se había fragmentado más todavía.

Ahora bien, al margen de la competencia política electoral, como si no fuera un tema relacionado con la lucha por el poder político, quedaban los enfrentamientos entre el Estado y los grupos insurgentes que no se reincorporaron en la década de los noventa. La competencia política dictaba sus resultados con periodicidad, a medida que se desarrollaban los procesos electorales, dándole la espalda al conflicto armado interno. En ese ambiente político y social, desde la expedición de la nueva Carta Política, el país ha tenido ocho procesos electorales para renovar el Congreso, y siete para elegir presidente de la República. Asimismo, ha visto el desarrollo de diversos mecanismos de participación ciudadana, verbigracia, el referendo, el plebiscito, la iniciativa popular, la consulta, el cabildo abierto, y la revocatoria del mandato.

## 1. LA CIRCUNSCRIPCIÓN NACIONAL DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

Este proceso electoral nos permite estudiar, entre otros puntos, el marco jurídico de los partidos políticos, la proliferación de candidatos y la confusión programática, el manejo de la imagen y la transformación del clientelismo, la dispersión del voto de opinión, los costos y la financiación de las campañas, las listas cerradas y las listas con voto preferente, la fortaleza unidepartamental de un alto porcentaje de los elegidos, el parcelamiento de la votación en Bogotá, la distribución de curules y el sistema de partidos.

### A. PARTIDOS, CANDIDATOS Y PROGRAMAS

La Constitución de 1.991 fue demasiado amplia respecto de los requerimientos para la conformación de partidos y movimientos políticos, toda vez que les garantizaba a todos los ciudadanos el derecho a fundarlos y organizarlos sin mayores condiciones, así como la libertad para afiliarse o retirarse de ellos.

Dejaba en manos del Consejo Nacional Electoral el reconocimiento de la personería jurídica si esas fuerzas comprobaban su existencia con no menos de cincuenta mil firmas, o cuando en la elección anterior hubieran obtenido por lo menos la misma cifra de votos, o representación en el Congreso.

Ese marco constitucional, en lugar de generar pluralismo ideológico estructurado y fortalecimiento de los partidos, multiplicó las pequeñas organizaciones políticas, basadas en liderazgos personalistas y en conveniencias electorales de corto plazo. Contar con cuarenta o sesenta microempresas electorales, no significaba para nada pluripartidismo. Todo lo contrario: los partidos tradicionales, Liberal y Conservador, se debilitaron mucho más, y las nuevas fuerzas con vocación de poder encontraron inmensas dificultades para su cohesión. Otra consecuencia no menos importante alude a la descomposición en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, como que en lugar de interactuar con bancadas parlamentarias estructuradas, los gobiernos tenían que trabajar múltiples acuerdos con parlamentarios singularizados a cambio del apoyo a determinados proyectos legislativos.

Según la Organización Electoral, había 69 partidos y movimientos políticos con reconocimiento en 2.002. La mayoría correspondía a empresas electorales desarticuladas, inestables, y efímeras. En el propósito de ponerle freno a esa proliferación de micro partidos, el Acto Legislativo 01 de 2.003 dispuso que sólo se mantendría la personería jurídica de un partido o movimiento siempre y cuando alcanzare una votación válida superior al 2% del total nacional en las elecciones de Cámara o Senado. En el fondo, no era mucho lo que se exigía, pues en otras naciones el umbral requerido a los partidos es del 5%, como ocurre en Alemania. La reforma constitucional de 2.003 también se aprovechó para tratar otros puntos relacionados con las organizaciones partidistas, verbigracia, la obligación de presentar listas y candidatos únicos para todos los cargos de elección popular, de comportarse como bancadas en las corporaciones públicas, de darse una organización interna democrática, y de prohibirles a sus afiliados y elegidos la doble militancia.

La dinámica política indicó que los cambios realizados en 2.003, aunque necesarios en su momento, no eran suficientes. El Congreso de la República, que había sido infiltrado por cuotas del paramilitarismo en el proceso electoral de 2.002, lo fue nuevamente en el proceso de 2.006. En consecuencia, fue menester adoptar una serie de medidas sancionatorias en relación con candidatos, miembros de corporaciones públicas y directivas de los partidos políticos. En la línea de reducir más la cantidad de partidos, como que todavía subsistía un

buen número de micro partidos, se elevó el umbral al 3%, teniendo como base el total de votos válidos en elecciones de Senado y Cámara.

El tema del umbral es recurrente en la lucha partidista. Algunos analistas consideran que se debería elevar, al paso que otros estiman que debería llevarse nuevamente al 2% para mantener vivas las tendencias minoritarias. En nuestro concepto, conocidos y analizados los resultados de los comicios parlamentarios y presidenciales, no vale la pena modificar el umbral. En un país donde la democracia es apenas un proyecto en construcción, resultaría demasiado drástico un incremento del umbral al 4%. Por ahora, conviene aceptar los sectores minoritarios, incentivándolos para que se cohesionen. Además, en atención al Acuerdo de Paz suscrito entre las FARC y el Gobierno, y el eventual que se suscriba con el ELN, un umbral bajo debe entenderse como fórmula de oportunidad y transición. En el fondo, más importante que ese eventual requisito del umbral, resultan unos parámetros legales para desarrollar la democracia interna en las organizaciones partidistas. Un partido o movimiento político que no sea capaz de construir la democracia en su propio seno, ¿cómo puede ofrecerla a la sociedad que aspira a gobernar?

### *1. Partidos y movimientos reconocidos en marzo de 2.018*

Para las elecciones del marzo de 2.018 había 16 fuerzas políticas reconocidas por la Organización Electoral. La mayoría de esas organizaciones que tenían personería jurídica, estaban agenciadas nacional, regional y localmente, y se caracterizaban por el firme propósito de acceder al poder con base en una ideología.

El cuadro de la Registraduría Nacional, vigente para marzo de 2.018, mostraba la lista completa de los partidos y movimientos políticos reconocidos, y también los datos de sus respectivos representantes legales, con sus sedes, dirección, teléfono y correo electrónico<sup>81</sup>.

Bástenos señalar la lista de las dieciseis organizaciones políticas entonces existentes:

1. Partido Liberal Colombiano
2. Partido Social de Unidad Nacional, Partido de la U
3. Partido Conservador Colombiano
4. Partido Cambio Radical
5. Partido Centro Democrático
6. Partido Alianza Verde

<sup>81</sup> [www.registraduria.gov.co/partidos-y-movimientos-politicos](http://www.registraduria.gov.co/partidos-y-movimientos-politicos)

7. Partido Polo Democrático Alternativo
8. Partido Opción Ciudadana
9. Movimiento Independiente de Renovación Absoluta, MIRA
10. Partido Unión Patriótica, UP<sup>82</sup>
11. Partido Alianza Social Independiente, ASI
12. Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia, AICO
13. Movimiento Alternativo Indígena y Social, MAIS
14. Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común FARC
15. Partido Somos Región Colombia (Antes Partido Alas)
16. Movimiento Todos Somos Colombia “TSC”

Para las elecciones de 2.014, había solamente 12 fuerzas políticas con personería jurídica vigente, lo que significa que 4 nuevas organizaciones compitieron en 2.018. Estas fueron: el Centro Democrático, la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común FARC, el Partido Somos Región Colombia, y el Movimiento Todos Somos Colombia TSC.

El Centro Democrático, hoy la primera fuerza política del país no tenía personería jurídica para las elecciones de Congreso de 2.014. Bajo el liderazgo del expresidente Alvaro Uribe, participó en dichos comicios organizado como grupo significativo de ciudadanos. En el Senado, obtuvo entonces 19 curules y en la Cámara de Representantes alcanzó 18 escaños. Esta fuerza ratificó su vocación de poder en las elecciones presidenciales de 2.014, toda vez que ganó en primera vuelta por más de 450.000 votos, así perdiera en la segunda con Juan Manuel Santos por 922.341 sufragios. Todo lo anterior hizo al Centro Democrático acreedor a la personería jurídica<sup>83</sup>. Ahora bien, en las legislativas de 2.018, este partido se convirtió en la primera fuerza al obtener 2'501.995 sufragios con su lista de Senado, alcanzando 19 curules. Como complemento, su candidato a la presidencia de la República, Iván Duque, se impuso en segunda vuelta, logrando 10'398.989 votos o el 54,02,% del total válido.

Otra nueva organización política era la derivada de los Acuerdos de La Habana, valga decir, la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, que recibió personería jurídica el 31 de octubre de 2.017. Según los acuerdos, la FARC tendría que presentar candidatos y competir electoralmente, pero se

---

<sup>82</sup> La Unión Patriótica recuperó su personería jurídica en virtud de fallo de la Sección V del Consejo de Estado, con ponencia de la Magistrada Susana Buitrago V., proferido el 4 de julio de 2.013.

<sup>83</sup> Consejo Nacional Electoral, Resolución 3035 del 23 de julio de 2.014.

le adjudicarían en cualquier caso 5 curules en el Senado y 5 en la Cámara de Representantes.

Una tercera fuerza fue el partido Somos Región Colombia, que recuperó su personería jurídica proveniente del desaparecido movimiento Alas Equipo Colombia, de extracción centro derecha, que había surgido en las parlamentarias de 2.006. Esta organización política representaba de cierta forma la herencia de la parapolítica, razón por la que fue bastante criticada la habilitación que le hizo el Consejo Nacional Electoral.

Por último, mencionemos al partido Todos Somos Colombia, que también obtuvo personería jurídica en 2.017. En principio, su principal dirigente fue Clara López Obregón, quien fungía como candidata a la presidencia de la República. Sin embargo, una vez ella declinó su candidatura para ser la fórmula vicepresidencial de Humberto de la Calle, el movimiento fue hábilmente tomado y manipulado por otros dirigentes.

De los 16 partidos y movimientos con personería jurídica reconocida para las elecciones de Congreso de marzo de 2.018, se quedaron sin curules 3 organizaciones, a saber: Alianza Social Independiente ASI, Todos Somos Colombia, y Somos Región Colombia.

## 2. *Las listas presentadas para Senado*

A pesar del desgaste generalizado de los partidos y movimientos políticos y de la opinión pública desfavorable, no puede negarse que siguen siendo los actores principales de la democracia colombiana. Algo similar ocurre en otras democracias. Se trata de fuerzas que influyen en la formación de la voluntad política de la nación.

El censo electoral para las elecciones de Congreso de 2.018 era de 36'493.618 ciudadanos. El derecho al sufragio para la circunscripción nacional de Senado lo ejercieron 17'288.504 electores, lo cual significa una abstención del 52,62%. Las listas presentadas por los partidos, es decir, los candidatos que ofrecían, más su trayectoria, propuestas y reconocimiento, el *marketing* y la publicidad, fueron factores determinantes en la motivación de los ciudadanos.

Según la Registraduría, 385 listas fueron inscritas para las elecciones de Congreso de 2.018, representando a 2.736 candidatos a ocupar una de las 279 curules por proveer entre el Senado de la República y la Cámara de Representantes. De las 385 listas inscritas, 23 correspondían al Senado de la República y 362 a la Cámara de Representantes. En cuanto al Senado, 12 listas

fueron registradas por los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida; 3 en representación de firmas ciudadanas; 1 por la coalición *De la Decencia*, y 7 en nombre de organizaciones indígenas que buscaban las dos curules que se les reconocen constitucionalmente. Ahora bien, de los 2.736 candidatos a curul congresal, 943 aspirantes lo hicieron para ocupar un escaño en el Senado. De ellos, 886 se inscribieron con el aval de las organizaciones políticas, y el resto con base en grupos significativos de ciudadanos.

La participación femenina en las distintas listas de los partidos y movimientos alcanzó el 34,98%. De un total de 912 mujeres que aspiraron a curul parlamentaria, 24 resultaron elegidas al Senado de la República y 31 a la Cámara de Representantes.

En síntesis, la conformación de listas para el Congreso de la República mostró falencias de organización en los partidos y movimientos. La prevalencia de las listas con voto preferente, bajo el argumento de proteger la democracia interna dándoles a todos los candidatos iguales oportunidades, genera una competencia y pluralidad de liderazgos que termina debilitando la estructura misma de la organización. El papel de los partidos se concentró, por un lado, en la verificación de los requisitos de los aspirantes hecha por los respectivos veedores, en particular descartando que no estuvieran incurso en inhabilidades, para posteriormente proceder a otorgarles el aval, sin mayores exigencias frente a las tesis programáticas de la organización; y, por otro, en integrar las listas, pues una vez decidido por el partido o movimiento que la lista sería con voto preferente, había que salir a buscar ciudadanos con votos para completarla. Así, en tratándose de las listas al Senado, los partidos podían conseguir hasta 100 candidatos.

### 3. *La confusión programática*

La carrera por las curules de Senado, lejos de ser una competencia de ideas y políticas públicas, con claras diferencias entre los partidos y movimientos, de suerte que los electores pudieran comparar y distinguir, produjo una alta confusión entre los ciudadanos.

Dada la conformación de listas con voto preferente, que implican una gran variedad de nombres en la lista de un mismo partido o movimiento, resulta muy difícil para el ciudadano escoger con conocimiento de causa su mejor opción para ser representado. El elector se pierde en ese laberinto que representa el tarjetón, ya que debe buscar primero la lista del partido de sus simpatías, y luego el número que identifica al candidato que le gusta, con el inconveniente de que ni siquiera

el rostro del aspirante aparece. Es probable que termine olvidando el número del candidato y se confunda en el cubículo. ¿Cómo distinguir, por ejemplo, los principales planteamientos de los 95 candidatos que conformaron la lista al Senado por el Partido Liberal, o de los 89 de Cambio Radical, o de los 69 del Polo Democrático? En la competencia interna de cada partido, más que diferencia de ideas entre los candidatos, jugaron las estructuras políticas regionales que cada uno tuviera, ambientadas con la red clientelar construida a través de los años, algún grado de reconocimiento público, y la imagen que procuró vender de sí mismo cada aspirante a través de vallas, afiches, y anuncios de prensa, radio y televisión, todo en gran proliferación publicitaria. Este esquema es perjudicial en cualquier sistema de partidos porque cambia la inteligibilidad programática por la superficialidad publicitaria, colocando el dinero como principal factor de apoyo.

Para superar la confusión programática que enfrentan los ciudadanos, mucho más fácil sería que el elector pudiera simplemente votar por la lista del partido, entendida como lista cerrada, ya que le permitiría entender a cabalidad las diferencias programáticas entre los partidos y movimientos políticos. Y aún así, las cosas no serían tan fáciles para distinguir programas, pues no son claras las diferencias ideológicas entre partidos como la U, Liberal, y Cambio Radical. Sea lo que fuere, las listas con voto preferente tienen que ser replanteadas, por lo menos en una fuerte atenuación o limitación.

Así las cosas, los anteriores factores combinados hacen que el papel de los partidos en nuestro sistema político se centre en tareas de carácter electoral, olvidando su rol en la definición e implementación de las distintas políticas públicas, en el ejercicio del control político y, en últimas, en su incidencia en la gobernabilidad. Salvo los partidos tradicionales Liberal y Conservador, el resto de las organizaciones políticas con alta representatividad en el Senado, como el Centro Democrático, Cambio Radical, el Partido de la U, los Verdes, y el Polo Democrático, son todos de reciente conformación y, por lo mismo, todavía en proceso de consolidación. Algunas de estas agrupaciones son el resultado de reacciones políticas o de alianzas coyunturales y uniones temporales, o simplemente surgidas de la oportunidad para que dirigentes regionales transiten a la órbita nacional. En otras palabras, las más recientes fuerzas partidistas no surgieron de procesos socio-históricos ni se crearon para expresar los intereses de sectores en búsqueda de representación.

En síntesis, el panorama partidista muestra unas fuerzas de carácter histórico, con dificultades y contradicciones, a las cuales complementan como parte del establecimiento otras creadas por líderes reconocidos, como Alvaro Uribe

Vélez y Germán Vargas Lleras, al paso que los matices de izquierda no se consolidan en un proyecto único porque siguen fragmentados, reflejando una característica de décadas. En general, puede decirse que el Senado elegido en marzo de 2.018 tiene una mayoría de centro, o centro derecha, propia del establecimiento político nacional. Sin embargo, el proceso de paz ha atemperado esa tendencia ideológica, pues los sectores de izquierda, que lo han acompañado con entusiasmo, están dispuestos a defender su cabal implementación.

## B. PUBLICIDAD, *MARKETING* Y CLIENTELISMO

La lucha por el poder, que implica una confrontación de ideologías, partidos y candidatos, se maquilla en la modernidad con las técnicas del *marketing* y la publicidad, relegando en ocasiones peligrosamente los elementos programáticos para rendir culto a la imagen, los lemas publicitarios y los símbolos. ¿Cuáles fueron las características del *marketing* y la publicidad en las elecciones de Senado? ¿Cómo ha utilizado el clientelismo esos elementos?

### 1. *El manejo de la imagen*

No es fácil hacer conocer un candidato en la extensión de una circunscripción nacional, como es el caso del Senado de la República. Para los electores potenciales, la mayoría era completamente desconocida, así en sus regiones de origen los candidatos fueran bastante conocidos. Salvo los casos de Alvaro Uribe y Antanas Mockus, con prestigio nacional, y una minoría de senadores, alrededor de 15, que tenían algún reconocimiento en las distintas regiones del país, el resto de los actuantes en el período pasado reflejaba un desconocimiento nacional que contrastaba con cierto reconocimiento en su departamento de origen.

Además, la amplitud de la circunscripción de Senado comporta serias dificultades para que los candidatos la cubran, tanto por el factor tiempo como por los costos que ello implica. De manera que, fuera de la confusión programática por la proliferación de nombres en cada lista partidista, existía esta dificultad práctica del cubrimiento. Así las cosas, el segmento poblacional primario para la mayoría de los candidatos a Senado tenía que ser su región de origen, dado que allí había desplegado su trabajo político. Lo lógico era invertir un alto porcentaje de la publicidad en su área de influencia. Lo que captara en el resto del país, le serviría como una póliza. La misma sindéresis hacía que el discurso fuera más regional que nacional, por manera que los grandes temas del país quedaban en segundo plano.

## 2. *La evolución del clientelismo*

A pesar de los cambios constitucionales que redujeron la reproducción del clientelismo, tales como la separación de las elecciones y la utilización del tarjetón, el fenómeno se mantiene. Es obvio que las relaciones clientelares siguen determinando en alto grado la conducta electoral de los colombianos. Ellas resultan de la prestación recíproca de servicios que se establece entre el jefe político o su líder intermediario, y el ciudadano sufragante. El clientelismo surge como mecanismo puente por cuanto teje vínculos entre el político y el electorado en virtud de contraprestaciones o relaciones desiguales de intercambio. El sociólogo Francisco Leal Buitrago, indica lo siguiente: *“El clientelismo no es una simple técnica electoral sino una forma de organización sociopolítica esencial para entender la historia de Colombia”*<sup>84</sup>.

La dinámica general de quien se dedica a la política en Colombia se dirige a producir y conservar su capital electoral en el nivel local, regional o nacional. Esa tarea exige recursos económicos que las más de las veces se tramitan en las administraciones de su feudo político. Es evidente que en las últimas dos décadas y media, en paralelo con la elección popular de alcaldes y gobernadores, el modelo clientelista ha trascendido la parte burocrática, para incursionar en forma ilimitada en la contratación pública, de donde se pueden obtener mayores recursos económicos. Se trata de todo un perverso andamiaje de corrupción política basado en asegurar ingentes recursos económicos para traducirlos en época electoral en compromisos y votos. La consecución de tales recursos muestra dos procesos diferenciados: el primero, se refiere al dinero que es necesario recolectar para sufragar, o reponer los costos de las campañas electorales que garanticen o han garantizado el triunfo en las elecciones; y, el otro, se relaciona con los recursos que hay que conseguir con el ejecutivo nacional, departamental, o municipal, según el caso, para invertir en las regiones o localidades, con el fin de mantener viva la fidelidad de los electores y continuar en competencia política.

En una sociedad como la nuestra, presa de las dificultades, la burocracia estatal constituye el núcleo fundamental para tejer las relaciones clientelares. Su peso directo en las elecciones sigue siendo importante en el orden nacional. Según el Departamento Administrativo de la Función Pública, el país contaba con 1'162.048 funcionarios o trabajadores oficiales en el mes de marzo de 2.018, de los cuales 291.338 eran del orden territorial y 870.710 del orden nacional.

---

<sup>84</sup> [www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/1578-bipartidismo-y-configuracion-del-clientelismo-en-colombia-primeraparte.html](http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/1578-bipartidismo-y-configuracion-del-clientelismo-en-colombia-primeraparte.html)

Este alto número se incrementa con la participación de los parientes y vecinos de cada servidor del Estado, como quiera que su principal tarea proselitista consiste en incrementar el caudal del jefe político. Esa función le significa su estabilidad laboral. Según estudios recientes, se calcula que el número de funcionarios multiplica por tres la participación electoral<sup>85</sup>. Y esto sin contar las nóminas paralelas en virtud de la modalidad contractual de prestación de servicios, cuya cifra global puede ser superior a la de los funcionarios públicos. ¿Cómo no recordar las enormes filas de contratistas de prestación de servicios que procuraban sacar sus pólizas antes de que entrara en vigencia la Ley de Garantías? Además, el sector oficial involucra por medio de las proveedurías y los contratos un buen número de sufragantes y, sobre todo, aportes económicos nada despreciables. En los niveles departamental y municipal las relaciones clientelares operan con mayor facilidad que en el ámbito nacional.

Si bien el clientelismo no puede tomarse como una disfunción absoluta, como que construye avenidas de articulación de intereses entre los políticos y sectores del electorado, con base en el funcionalismo de Malinowski, es evidente que cuando se desborda, generando ductos para el crecimiento ilimitado de la corrupción, carcome los cimientos de la democracia. En el caso colombiano, el sistema político y sus procesos eleccionarios giran en buena parte alrededor de las redes clientelares y las sumas exageradas de dinero que se invierten en la consecución de los votos.

### 3. *La dispersión del voto de opinión*

En oposición al voto clientelista encontramos el voto de opinión. En su gestación, desarrollo y expresión prevalecen motivaciones completamente distintas: la imagen del candidato, su plataforma ideológica, su eficiencia, su honestidad, etc. Se trata de valores incompatibles con el universo clientelista. Sin duda, ese voto consciente, aunque en proporción menor, también estuvo presente en los comicios de marzo de 2.018. Inclusive se manifestó en gran escala en casos singulares como los de Alvaro Uribe y Antanas Mockus, respectivamente las cabezas de lista del Centro Democrático y la Alianza Verde. Y también operó en pequeña escala en algunos políticos tradicionales que montaron bien su estrategia publicitaria e hicieron conocer algunos logros, o presentaron pruebas de eficiencia en medio de tanta confusión. Este tipo de sufragio, no obstante haber crecido en participación si se consideran los diferentes tipos de elección, tiene

---

<sup>85</sup> [www.eltiempo.com/archivo/documento/cms-15114935](http://www.eltiempo.com/archivo/documento/cms-15114935)

poca influencia en los comicios senatoriales, como quiera que las maquinarias y el clientelismo ponen a prueba toda su potencialidad. No ocurre lo mismo en las elecciones presidenciales, o las de gobernadores y alcaldes, en las cuales su porcentaje de participación puede resultar definitorio.

El voto de opinión se diluye, por lo general, en las elecciones de corporaciones públicas. Tanto más si se presenta una cantidad tal de aspirantes que no permite al elector hacer una diferenciación puntual para optar por alguien en particular. El voto de opinión, perdido en semejante dispersión, reduce sus posibilidades de representación. La heterogeneidad de los candidatos impide la constitución de un bloque alternativo.

El análisis sobre el voto de opinión en las elecciones parlamentarias de 2.018 nos lleva a concluir que varios candidatos se eligieron con base en él, tal como ocurrió con Alvaro Uribe, Antanas Mockus y Jorge Enrique Robledo, quienes obtuvieron las votaciones más altas, respectivamente 891.964, 549.734, y 229.276 sufragios en representación del Centro Democrático, la Alianza Verde y el Polo Democrático. En el caso del expresidente Alvaro Uribe, vale la pena resaltar que su votación fue 15 veces superior a la de Paola Holguín, la segunda más votada en el Centro Democrático. En forma similar, nótese que la votación de Antanas Mockus fue 5 veces superior a la de Angélica Lozano, la segunda más votada en la Alianza Verde. Otras cabezas de lista quedaron por debajo de otros nombres, y en algunos casos los etiquetados como candidatos con votos de opinión ni siquiera figuraron en los primeros puestos o no alcanzaron a salir electos. Tal ocurrió en Cambio Radical, en donde la cabeza de lista, Rodrigo Lara, fue superado por Arturo Char y Eduardo Díazgranados; un caso de alto contraste lo tuvo el Partido Conservador, como quiera que David Barguil obtuvo más de 139.000 votos, al paso que Miguel Gómez Martínez, la cabeza de lista al Senado, no pudo hacerse elegir.

### C. LOS COSTOS DE CAMPAÑA

La realidad electoral demostró una vez más que la lucha política en Colombia tiende a plutocratizarse. La competencia por el poder, que debiera implicar una confrontación seria de partidos, programas y candidatos, se centra cada vez más en quienes tienen las posibilidades económicas para participar. Este oscuro panorama preocupa más todavía, si se recuerda que las grandes sumas de dinero invertidas en publicidad y *marketing* electoral no lograron motivar al 52,62% de los colombianos aptos para votar en las últimas elecciones de Senado. Además, de acuerdo con diferentes estudios, la mitad de ese 47,37% que participó, o

sea 8'644.252 electores, lo hizo no en actitud plenamente democrática sino incentivada directamente por las relaciones clientelistas, en las cuales el dinero desempeña un papel instrumental de primer orden. La Organización Electoral no cuenta con la infraestructura técnica suficiente para auditar los gastos de las diferentes campañas. Mientras no se tenga un severo sistema de controles y sanciones, no solo *aposteriori* sino concomitante al desarrollo mismo de las campañas, el marco legal seguirá siendo burlado. La democracia languidece entre los altos índices de abstención y la tendencia plutocrática.

### 1. *La financiación del Estado*

La financiación parcial de las campañas políticas por parte del Estado es una obligación constitucional derivada del artículo 109 de la Carta Política, que fue modificado por el Acto Legislativo No. 01 de 2.009, y complementado por la Ley Estatutaria 1475 de 2.011. Estas normas pretenden democratizar la competencia. Pero la pregunta es obvia: ¿Esas reglas cumplen o han cumplido su cometido? Las ocho últimas experiencias de comicios senatoriales contradicen parte de este propósito. Ahora bien, la abolición de la contribución estatal sería peor, ya que permitiría a los grandes grupos económicos privados, e inclusive a segmentos que desbordan la legalidad, influir negativamente en los debates electorarios y condicionar posteriormente a los elegidos. Bajo esas circunstancias, más que un Senado expresión de la democracia representativa, tendríamos una asamblea al servicio de grandes intereses. Aunque algo se logró con la Constitución de 1.991, es evidente que falta todavía muchísimo por hacer para lograr la transparencia en la financiación de las campañas y generar mayores oportunidades de participación. El ideal sería que el Estado financiare la totalidad de los costos de las campañas políticas. Sin embargo, dadas las múltiples necesidades insatisfechas, esta fórmula no parece ni oportuna ni pragmática. Así las cosas, la fórmula mixta, vigente entre nosotros, pero con clara preponderancia de financiación estatal, resulta como la más aconsejable, aunque requiere de una adecuada implementación para sepultar la tendencia plutocrática. Podría pensarse en que el Estado, una vez fijados los topes de campaña, financiare el 75% del total de los gastos de campaña, pero siempre y cuando la Organización Electoral tuviere su propia red de control y auditaje frente a las distintas candidaturas no como mecanismo posterior sino simultáneo a los procesos electorales, de suerte que pudiese sancionar cualquier violación en materia de ingresos y egresos, por ejemplo, revocando la inscripción del candidato, o demostrando la tipificación penal de ciertas

conductas, o estableciendo multas significativas, o generando de una vez la pérdida de investidura, o la inhabilidad para participar en futuros procesos electorarios.

### 1.1. Los límites o topes para los gastos de campaña

El Consejo Nacional Electoral, con apoyo en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y en el Departamento Nacional de Estadística DANE, y teniendo en cuenta factores como el índice de precios al consumidor, y los índices de costos de construcción de vivienda, educación superior privada, y transporte de carga, fijó los límites a los gastos de las campañas electorales de las listas de candidatos inscritos al Congreso de la República<sup>86</sup>.

En tratándose del Senado de la República, se estableció un tope por lista de \$88.413'2 millones de pesos. ¿Cuál fue, entonces, el límite de gastos para cada candidato al Senado? Ello depende, pues según la ley 1475 de 2.011, el monto máximo de cada uno de los integrantes de la lista será el resultado de dividir el monto máximo de la lista por el número de candidatos<sup>87</sup>. Esto significa que en relación con los aspirantes al Senado por el Partido Liberal, dado que inscribió su lista con 95 aspirantes, el monto máximo para cada uno era de 930'66 millones de pesos. Pero si miramos la lista del Centro Democrático, que inscribió sólo 58 candidatos al Senado, se concluye que el tope máximo para cada uno era de 1.524'36 millones de pesos, lo que significa que podían gastar un 63,79% más que cualquier candidato al Senado del Partido Liberal. Esta anomalía debe ser corregida porque si bien hay igualdad entre todos los partidos, no la hay entre los aspirantes.

### 1.2. Los anticipos a las organizaciones políticas

La financiación parcial del Estado para las elecciones de Congreso de 2.018, operó de dos maneras: por un lado, de forma anticipada a los comicios con autorización del Consejo Nacional Electoral; por otro, como reposición de gastos a los candidatos, después de la presentación de sus cuentas, con base en un valor específico por voto obtenido.

Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, pueden solicitar al Consejo Nacional Electoral hasta un 80% de anticipo de la financiación estatal de las consultas o de las campañas electorales en las

---

<sup>86</sup> Consejo Nacional Electoral, Resolución No. 2796 del 8 de noviembre de 2.017.

<sup>87</sup> Ley 1475 de 2.011, art. 24.

que participen<sup>88</sup>. La referencia para solicitar anticipos está en lo recibido como reposición de gastos por cada organización en las últimas elecciones de Congreso. No todos los sectores presentaron la solicitud de anticipo, como ocurrió con la Alianza Verde. Asimismo, no todos los partidos coparon el porcentaje del 80%. En esto predomina la libertad partidista, según las estrategias de campaña.

Una vez revisadas las solicitudes, y habiendo hecho el Ministerio de Hacienda el traslado respectivo, el Consejo Nacional Electoral autorizó los anticipos. Pero nótese que el monto total distribuido entre las fuerzas políticas en 2.018, que fue de 14.273 millones de pesos, está muy por debajo de los 44.989 millones de pesos que se entregaron como anticipo en 2.014. En otras palabras, en las últimas elecciones se repartió entre las distintas organizaciones políticas apenas el 31,72% de lo entregado en 2.014, lo cual confirma la crisis fiscal<sup>89</sup>.

<b>Organización política</b>	<b>Anticipo autorizado</b>
1. Partido Social de Unidad Nacional, Partido de la U	1.496'52
2. Partido Conservador Colombiano	4.927'98
3. Partido Liberal Colombiano	862'24
4. Partido Polo Democrático Alternativo	300'00
5. Movimiento MIRA	615'58
6. Movimiento Alianza Social Independiente ASI	105'89
7. Movimiento Alternativo Indígena y Social MAIS	93'21
8. Partido Centro Democrático CD	4.622'00
9. Partido Somos Región Colombia	1.066'31
10. Partido Político Todos Somos Colombia	183'22
<b>Total Anticipos: \$ 14.273'00</b>	

### 1.3. Los gastos de reposición

Según la ley, los partidos y movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos que inscribieran candidatos al Congreso de la República, tenían derecho a financiación estatal mediante el sistema de reposición de gastos por votos válidos obtenidos, siempre y cuando la lista obtuviera el cincuenta

<sup>88</sup> *Ibidem*, art. 22.

<sup>89</sup> Consejo Nacional Electoral, Resolución No. 0206 del 7 de febrero de 2.018.

(50%) o más del umbral determinado para la respectiva circunscripción<sup>90</sup>. El Consejo Nacional Electoral tiene la obligación de incrementar cada año el valor de reposición por voto válido, teniendo en cuenta los costos reales de las campañas en cada circunscripción. Para ese trabajo, realiza estudios periódicos en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Estadística DANE. Así las cosas, el valor de reposición por voto para las elecciones de Congreso de 2.018 se fijó en la suma de cinco mil seiscientos cuarenta y dos pesos moneda legal colombiana (\$5.642,00)<sup>91</sup>.

Los informes de ingresos y gastos de los candidatos al Senado de la República fueron presentados ante el Consejo Nacional Electoral a través del aplicativo Cuentas Claras [www.cnecontasclaras.com](http://www.cnecontasclaras.com) para ser revisados luego por el Fondo Nacional de Financiación Política. Cada aspirante debía diligenciar una relación de los ingresos, distinguiendo entre aportes propios, donaciones de personas naturales o jurídicas, préstamos y reposición de gastos. Del mismo modo, estaba obligado a llevar un control de los egresos, diferenciando los gastos administrativos, de oficinas y adquisiciones, actos públicos, publicidad electoral, etc.

Es evidente que los datos suministrados por los elegidos al Senado, no reflejan la realidad económica de las elecciones. Tan preocupante como la tergiversación en materia de egresos resulta la veracidad en cuanto a los ingresos y, sobre todo, su procedencia. Es bien sabido que importantes conglomerados económicos financiaron parcialmente las campañas de determinados congresistas, lo cual les significa pérdida de independencia.

La Organización Electoral, que no cuenta con herramientas suficientes para develar la realidad financiera de los distintos procesos electorales, está en la obligación de preparar un marco normativo que contemple mecanismos de control y sanción apropiados para no seguir dominados por la tendencia plutocrática.

#### D. ASPECTOS GENERALES DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN NACIONAL DE SENADO

Como es sabido, el Senado de la República para el período constitucional 2.018-2.022, está integrado por ciento ocho senadores. De conformidad con el artículo 171 de la Carta Política, el Senado se compone de ciento dos miembros, de los cuales cien son elegidos por circunscripción nacional. En teoría, esta fórmula pretende cohesionar los partidos políticos, profesionalizar la actividad política en

<sup>90</sup> Ley 1475 de 2.011, artículo 21.

<sup>91</sup> Consejo Nacional Electoral, Resolución No. 2796 del 8 de noviembre de 2.017.

virtud de la proyección de sus principales dirigentes a todo el territorio nacional, y proteger los movimientos minoritarios. Los seis senadores adicionales derivan, por un lado, de las cinco curules que de conformidad con el Acuerdo de Paz se le otorgaron a la FARC y, de otro, porque en virtud del Acto legislativo 01 de 2.015, el segundo en votos en las presidenciales adquiere el derecho a curul senatorial. En esta ocasión, ese cupo le correspondió a Gustavo Petro, de Colombia Humana.

Vamos a referirnos primeramente al sistema de partidos, y luego a distintos aspectos de la circunscripción nacional de Senado, tales como las listas cerradas o con voto preferente, la fortaleza unidepartamental de la mayoría de los elegidos, la expansión regional y nacional, la importancia de Bogotá, la falta de representación de algunos departamentos, y la situación de los movimientos minoritarios.

### *1. El sistema de partidos*

El Centro Democrático se convirtió en la primera fuerza política del país, por cuanto alcanzó la más alta votación con 2'501.995 sufragios, que le sirvieron para hacerse a 19 curules; pero como avance específico, Cambio Radical fue sin duda la organización política ganadora dado que pasó de 9 a 16 escaños. En cambio, los partidos Liberal, Conservador, y de la U perdieron curules frente a las que tenían. En efecto, el Partido Liberal, que tenía 17 escaños, disminuyó en 3, quedando con 14; lo mismo le pasó al Partido Conservador, que también pasó de 17 a 14; y el Partido de la U perdió 7 escaños, ya que tenía 21 y terminó con 14. Un resultado para resaltar fue el de la Alianza Verde, toda vez que pasó de 5 a 9 curules, entre otras cosas por la alta votación del ex alcalde de Bogotá, Antanas Mockus, que superó los 500.000 sufragios.

En términos de sistema de partidos, las elecciones de Congreso de 2.018 consolidaron el sistema pluripartidista, sin que pueda decirse que hay un partido grande o dominante, dado que el Centro Democrático, primera organización política, apenas representa el 17,59% del Senado, y la quinta fuerza, que es en la actualidad el Partido de la U, equivale al 12,96%. No hay ni siquiera cinco puntos porcentuales de diferencia entre ellas. Lo claro es que el Centro Democrático, Cambio Radical, el Partido Conservador, el Partido Liberal y la U, que podrían calificarse como partidos medianos, representan en conjunto el 71,29% de los escaños senatoriales. A estas fuerzas les sigue la Alianza Verde que con 9 curules tiene el 8,33% del Senado. El resto serían partidos relativamente pequeños. Si la medición se hace por curules y no por votos, se hallan igualados el Polo Democrático y la FARC con 5 escaños cada organización, o el 4,62% del total de sillas. Después está la Coalición por la Decencia que, aunque sacó una votación

muy superior a la obtenida por la FARC, alcanzó apenas 3 curules, al igual que el MIRA, y Colombia Justa Libres, equivalentes al 2,77% del Senado. Las otras 3 sillas corresponden a los dos voceros de las Comunidades Indígenas, y Gustavo Petro, segundo en votos en las elecciones presidenciales.

En general, puede afirmarse que una mayoría de Centro-Derecha se impuso en las elecciones de Senado, representada básicamente por el Partido Conservador, Cambio Radical, el Partido de la U y el MIRA. Más a la derecha se halla el Centro Democrático y, del otro lado del espectro ideológico, la Alianza Verde, el Polo Democrático y los elegidos en la Coalición por la Decencia. Otra novedad del proceso la constituyó la votación de la FARC o Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común que, no obstante las expectativas generadas después de suscritos los Acuerdos de Paz, apenas logró 55.400 votos para Senado. Este resultado indica que las 5 curules senatoriales de carácter automático que se le otorgaron a la FARC representan un gesto más que generoso.

Finalmente, señalemos la incidencia del voto en blanco, los votos nulos, los no marcados, y la abstención. El voto en blanco contabilizó 841.212 papeletas, representando el 4,86% del total sufragado, lo que muestra una reducción porcentual frente a los comicios de 2.014, en los que alcanzó el 7,39%. Los votos nulos, por su parte, que fueron 1'151.181, siguieron siendo altos en número, debido a errores intencionales o desprevenidos de los electores a la hora de votar. Las tarjetas no marcadas sumaron 870.007. Y, en cuanto a la abstención, se mantuvo en los niveles tradicionales o históricos en las últimas elecciones senatoriales, llegando al 52,62%.

## 2. *Listas cerradas y listas con voto preferente*

De conformidad con la ley, las listas pueden ser cerradas, esto es, el ciudadano vota por la lista del partido o movimiento, no por candidato en particular; o abiertas, o sea listas fundamentadas en el voto preferente, lo que le permite al ciudadano marcar entre los integrantes de la lista del partido a aquel candidato que mejor intérprete sus aspiraciones. Aunque en teoría ambas categorías parezcan responder a listas nacionales, la práctica indica otra cosa. Las listas para el Senado de la República que inscribieron las diferentes fuerzas políticas y los grupos significativos de ciudadanos fueron 16. A ellas sumamos 7 listas de las étnias indígenas que compitieron por las 2 curules que les corresponden en el Senado.

La mayoría de las organizaciones partidistas optó por el voto preferente en sus listas para Senado: Opción Ciudadana presentó 96 nombres; el Partido Liberal, 95; el Partido Conservador, 94; Cambio Radical, 89; Todos Somos

Colombia, 88; la Alianza Verde, 87; Decentes, 82; el Polo Democrático, 69; el Centro Democrático, 58; el Partido de la U, 46; y el MIRA, 24. Todas estas fuerzas tuvieron una dura competencia en su interior. Solamente la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común FARC, y el Partido Somos, usaron la lista cerrada. Otros sectores que también emplearon esta fórmula fueron Grupos Significativos de Ciudadanos, como Colombia Justa Libres, Unión con Fortaleza, y Sí se Puede.

En relación con las listas de los partidos y movimientos que acogieron el voto preferente, ¿Se trataba de listas nacionales? ¿O, en su mayoría, eran listas producto de una suma de aspiraciones individuales cuya fuerza en principio se basaba en su región de influencia electoral?

En general, en las listas con voto preferente, el ciudadano encuentra dificultades para escoger con propiedad su mejor opción. Nada fácil resultaba para un ciudadano liberal, conservador o de la Alianza Verde, entender las diferencias de ideas entre los 80 o más candidatos que conformaron la lista al Senado de su partido. Algunos sectores trataron de poner como cabeza de lista a personalidades de la política nacional, con amplia trayectoria y reconocimiento público, como aconteció con Alvaro Uribe Vélez, Antanas Mockus y Jorge Robledo, respectivamente cabezas del Centro Democrático, la Alianza Verde y el Polo Democrático, todo con el fin de impulsar la lista, aunque cada ciudadano pudiera votar por cualquiera de los sesenta u ochenta candidatos que la integraban.

En la llamada reforma *Equilibrio de Poderes* de 2.015, se planteó la eliminación de la figura del voto preferente<sup>92</sup>. El tema, aunque cumplió con éxito varios debates tanto en primera como en segunda vuelta, fue doblegado por las maquinarias parlamentarias bajo el fundado temor de no garantizar la democracia en el interior de las distintas organizaciones partidistas. En efecto, queda el interrogante sobre cómo se conformarían esas listas cerradas. ¿Cómo se les garantizaría a los electores la posibilidad de pronunciarse sobre los candidatos del partido? ¿Porqué obligar al ciudadano a votar por toda la lista? Es posible que le gusten algunos integrantes de la lista, y que le disgusten otros. Y desde el punto de vista de los aspirantes, ¿cómo garantizarles que serían incluidos en la lista? La memoria trae a colación el '*viejo bolígrafo*' imperante en tiempos del Frente Nacional, en cuya virtud la dirección nacional o los líderes principales del partido hacían la lista.

---

<sup>92</sup> El Proyecto original de Acto Legislativo y las diferentes ponencias de primera y segunda vuelta se pueden consultar en Archivo Leyes, Congreso de la República.

Conociendo la mecánica parlamentaria, talvez lo más pragmático sea replantear esta figura con atenuantes, de forma que un porcentaje de la lista del partido pueda ser organizado en lista cerrada, y otro con base en el voto preferente. Esta fórmula podría acompañársela con una disminución gradual del porcentaje del voto preferente hasta llegar a la lista cerrada, por ejemplo, teniendo en cuenta dos procesos electorarios.

### 3. *La fortaleza unidepartamental*

Aunque la circunscripción nacional de Senado pretendió proyectar el liderazgo de los principales dirigentes de los partidos a todo el país, solo unos pocos tienen reconocimiento nacional. Sabemos de casos particulares, como los de Alvaro Uribe Vélez, Antanas Mockus, Jorge Robledo y Roy Barreras, respectivamente cabezas del Centro Democrático, la Alianza Verde, el Polo Democrático y el Partido de la U. Ya hemos tenido ocho elecciones de Congreso de la República sin que los partidos puedan ofrecer listas nacionales con base en aspectos ideológicos y programáticos. Por ahora, en la mayoría de las fuerzas políticas prevalece el individualismo con fundamento en la fortaleza unidepartamental.

De conformidad con los resultados, muchos senadores alcanzaron su curul teniendo como soporte la votación de su departamento de origen<sup>93</sup>. Como es apenas natural, la zona donde por tradición han desarrollado la actividad política les significa mayor reconocimiento. Se trata de su residencia o domicilio político. Mencionemos a algunos senadores que en sus regiones lograron un muy alto porcentaje de sus votos: Pedro Leonidas Gómez, Nicolás Pérez Vásquez, Fabián Gerardo Castillo, Laureano Augusto Acuña Díaz, Arturo Char Chaljub, Carlos Eduardo Guevara, Temístocles Ortega, Miguel Ángel Barreto, y José Ritter López sacaron todos más del 80% de sus votos en un solo departamento.

Otros 17 senadores elegidos, entre los que se encuentran Jorge Eduardo Londoño, Iván Darío Agudelo, Berner Zambrano, Paola Andrea Holguín, Roosvelt Rodríguez, José Polo Narváez, Andrés García Zuccardi, Richard Aguilar, Lidio García Turbay, Juan Carlos García, Edgar Díaz Contreras, Amanda Rocío González, Juan Diego Gómez, Didier Lobo Chinchilla, Gabriel Jaime Velasco, Julián Bedoya, y Eduardo Enríquez Maya, pusieron entre el 70 y el 80% de sus votos en una misma circunscripción.

---

<sup>93</sup> Registraduría Nacional del Estado Civil, Estadísticas Electorales Senado 2.018.

Y otros, como Ruby Helena Chagui, Santiago Valencia, Alejandro Corrales, John Moisés Besaile, Mario Alberto Castaño, Nadya Blel Scaff, Germán Darío Hoyos, Carlos Felipe Mejía, Miguel Angel Pinto, Ernesto Macías, Jaime Enrique Durán, José Luis Pérez, y Myriam Paredes, sacaron en su departamento entre el 60 y el 70% de sus votos.

Se trata de senadores de distintos partidos, valga decir, del Liberal, Conservador, la U, Centro Democrático, Cambio Radical, Alianza Verde, Polo Democrático, y MIRA. Las cifras indican que 56 de los candidatos elegidos al Senado optaron por la estrategia de concentrar su votación en su departamento de origen o zona de influencia electoral.

#### 4. *La expansión regional y nacional*

La fortaleza unidepartamental de la mayoría de los candidatos permite concluir que los esfuerzos por lograr una expansión regional y nacional fueron reducidos. Salvo los casos especiales de Alvaro Uribe Vélez y de Antanas Mockus, cuya votación cubrió la mayoría de las circunscripciones, y de algunos aspirantes de la Costa Atlántica que pudieron desarrollar su actividad proselitista en departamentos vecinos al de su fuerza matriz, la inmensa mayoría prefirió por estrategia concentrar sus recursos en su departamento de origen. Entre los nativos de la Costa Caribe que lograron alguna expansión regional destacan Luis Eduardo Díaz-Granados y Antonio Zabarain, de Cambio Radical; Eduardo Pulgar, Armando Benedetti y José David Name, del Partido de la U; Efraín Cepeda y David Barguil, del Partido Conservador; Mauricio Gómez, del Partido Liberal; y Gustavo Bolívar, de la Coalición por la Decencia. En las circunscripciones del centro del país, sobresale el esfuerzo de expansión regional realizado por Roy Barreras, Horacio José Serpa, Rodrigo Lara, Jorge E. Robledo, Ana Paola Agudelo, Aída Avella, y Carlos Abraham Jiménez.

En términos de votación individual de expansión regional y/o nacional, las primeras posiciones corresponden a los siguientes senadores: Alvaro Uribe Vélez, con 637.150 votos fuera de Antioquia; Antanas Mockus, con 213.688 sufragios fuera de Bogotá; Roy Barreras, con 80.451 papeletas fuera del Valle; Horacio José Serpa, con 68.660 apoyos fuera de Santander; y, Luis Eduardo Díaz-Granados, con 68.417 votos fuera del Atlántico.

Los resultados del Senado indican claramente que tan solo 44 de los elegidos hizo realmente el esfuerzo por alcanzar votaciones dispersas, esto es,

involucrando otras regiones en concordancia con la circunscripción nacional. Los restantes 56 senadores prefirieron la estrategia de la fortaleza unidepartamental.

### 5. *El significado de Bogotá D.C.*

Bogotá representa el 15.59% del censo electoral nacional. En la última contienda congresal, acudieron a las urnas 2'795.532 capitalinos, esto es, el 15.64% del total de la votación del país. Es notoria la diferencia en participación frente a las legislativas de 2.014, puesto que el fenómeno abstencionista llegó entonces al 64.13%, mientras que en estos últimos comicios bajó 13,25 puntos porcentuales, ubicándose en el 50,88%. Bogotá tuvo un significado especial en la circunscripción nacional de Senado porque se convirtió en importante fuente de votos para muchos de los candidatos, como quiera que la inmensa mayoría obtuvo algún caudal en ella. Algunas cabezas de lista, como Antanas Mokus y Jorge Enrique Robledo, lograron en Bogotá su mejor guarismo electoral. Alvaro Uribe Vélez, aunque obtuvo su más alta votación en Antioquia, logró ser el segundo en la capital de la República, superando los 200 mil sufragios. Otros senadores también llegaron a la Cámara Alta con un número significativo de electores capitalinos, complementando así la votación de su departamento de origen o su zona de influencia electoral.

El proceso migratorio de la provincia hacia la capital ha sido una constante en las últimas ocho décadas. Se han formado múltiples colonias que, no obstante la heterogeneidad social y conductual en su interior, sacudieron parcialmente su sentimiento regional y dificultaron el trabajo de los candidatos al Senado propiamente bogotanos. Si en alguna entidad territorial opera en toda su rudeza la competencia derivada de la circunscripción nacional, es justamente en Bogotá. Registramos las primeras veinte votaciones en la capital de la República:

1. Antanas Mockus, de la Alianza Verde:	327.095
2. Álvaro Uribe Vélez, del Centro Democrático:	200.935
3. Angélica Lisbeth Lozano, de la Alianza Verde:	62.748
4. Jorge Enrique Robledo, del Polo Democrático:	61.994
5. Gustavo Bolívar Moreno, de la Lista por la Decencia:	60.525
6. Carlos Eduardo Guevara, del MIRA:	56.953
7. Iván Cepeda Castro, del Polo Democrático:	34.351
8. Horacio José Serpa, del Partido Liberal:	29.545
9. Claudia Yadira Rodríguez, de Cambio Radical:	29.045
10. Olga Lucía Velásquez, del Partido Liberal:	25.797

11. Rodrigo Lara Restrepo, de Cambio Radical:	25.734
12. Germán Varón Cotrino, de Cambio Radical:	25.504
13. Aida Yolanda Avella, de la Lista por la Decencia:	24.742
14. Ángel Custodio Cabrera, del Partido de la U:	20.604
15. Luis Alfonso Plazas Vega, del Centro Democrático:	13.581
16. Soledad Tamayo Tamayo, del Partido Conservador:	13.240
17. Armando Benedetti, del Partido de la U:	11.874
18. Miguel Gómez Martínez, del Partido Conservador:	11.369
19. Mauricio Gómez Amín, del Partido Liberal:	10.766
20. Ana Paola Agudelo García, del MIRA:	10.210

Los anteriores datos demuestran el altísimo parcelamiento de la votación senatorial en Bogotá<sup>94</sup>. La lista de las veinte votaciones más altas indica que las primeras reflejan más voto de opinión que clientelista. De las diez más significativas, seis se reparten entre la Alianza Verde, el Polo Democrático y el Partido Liberal, a razón de dos para cada organización; las otras cuatro quedaron en manos del Centro Democrático, la Coalición por la Decencia, el MIRA y Cambio Radical. No les fue nada bien al Partido de la U ni al Partido Conservador en Bogotá. En efecto, Angel Custodio Cabrera, quien fuera la primera votación de la U, alcanzó la posición 14, mientras que Armando Benedetti ocupó el puesto 17; por su parte, Miguel Gómez Martínez, cabeza del Partido Conservador, quedó en la posición 18 con 11.369 votos.

Vale la pena recordar que la votación más alta obtenida en la capital de la República en los comicios de 2.014 correspondió a Jorge Enrique Robledo del Polo Democrático, quien alcanzó entonces 50.943 sufragios. Esta cifra es 6,4 veces menor que la lograda por Antanas Mockus en las legislativas de 2.018, que fue de 327.095 apoyos ciudadanos.

El fenómeno del parcelamiento en Bogotá contrasta con las votaciones alcanzadas por algunos candidatos en sus departamentos. Baste recordar que solo en Atlántico, Arturo Char Chaljub obtuvo 109.057 votos, y Laureano Augusto Acuña 71.572; en Bolívar, Lidio Arturo García alcanzó 86.463 sufragios; en Santander, Pedro Leonidas Gómez se hizo a 81.225 apoyos; en el Valle, Roosevelt Rodríguez y José Ritter López pusieron respectivamente 78.113 y 73.542 papeletas; y, en Córdoba, David Barguil recibió 76.696 respaldos.

<sup>94</sup> Ibidem.

## 6. *La representatividad departamental y regional*

La circunscripción nacional de Senado no hace diferenciación para la obtención de curules entre las distintas regiones del país, lo cual permite que los departamentos con mayor población y, por supuesto mayor censo electoral, saquen ventaja sobre los otros. Como consecuencia, a lo largo de la vigencia de la Constitución del 91, una media de 10 departamentos no han logrado tener senador, contrastando con algunas regiones, que tienen una representación mucho mayor. Según los resultados, esa tendencia continuó en las últimas elecciones de Senado. En efecto, para el período 2.018-2.022, Amazonas, Arauca, Caquetá, Chocó, Guainía, Guaviare, La Guajira, San Andrés, Vaupés y Vichada se quedaron sin representación senatorial, es decir, un total de 10 departamentos<sup>95</sup>.

¿Qué hacer ante esta falta de representación en el Senado de estos departamentos? No pocas voces, basadas en la demografía, argumentan que esas regiones juntas equivalen al 4,39% del censo electoral, y están bien representadas en el Congreso, en particular en la Cámara de Representantes, ya que con 20 curules equivalen al 11,69% de esta corporación, o al 7,16% de todo el Congreso, es decir, mucho más de lo que valen en el censo electoral.

La concentración de senadores en los departamentos de mayor población es evidente. Si tomamos las circunscripciones de Atlántico, Antioquia, Valle, Bogotá y Cundinamarca, concluimos que recogen 42 curules senatoriales. Es claro que la circunscripción nacional de Senado ha generado un desequilibrio regional en detrimento de la representatividad. En nuestro sentir, la circunscripción nacional, aunque deba mantenerse, necesita algunos ajustes, con base en la descentralización territorial y otros factores. El concepto demográfico, que causa desequilibrio, es bastante relativo y constituye apenas uno de los puntos para tener en cuenta. Bien podría defenderse la necesidad de la representación senatorial de algunos departamentos argumentado, por ejemplo, que en términos de superficie representan más de la mitad del territorio nacional; que su inmensa riqueza petrolera ha contribuido al desarrollo del país; que la sola región del Amazonas constituye el gran pulmón de reserva ambiental para la nación y el continente; y que contienen la mayor parte de nuestra frontera terrestre que, entre otras, reclama mayor ejercicio de la soberanía. En la reforma constitucional de *Equilibrio de Poderes*, que el Gobierno presentó al Congreso en 2.014, se planteó el reajuste de la circunscripción nacional para otorgarle representación

---

<sup>95</sup> Ibidem.

a todos los departamentos. Aunque ampliamente debatido, el tema no recibió apoyo suficiente en el Senado.

Ahora bien, una cosa son los 32 departamentos y el Distrito Capital, y otra muy diferente las regiones geográficamente hablando. Los resultados de Senado indican que entre la Región Caribe y la Andina, incluida Bogotá, eligieron 79 senadores. Desde otro ángulo, solamente la Región Andina recoge el 45,37% de la representatividad, o sea 49 senadores. Obviamente lo anterior responde a la distribución geográfica de la población que sin duda alguna se asienta más en la región central del país.

Una mirada a las zonas geográficas según los puntos cardinales, nos permite concluir que hay una mayor representatividad de la zona norte o Caribe frente a la casi nula del sur, mientras que el oriente y el occidente se encuentran representados en forma proporcional. Hay un gran desbalance regional en la representación senatorial. Pero, además, en el interior de cada zona geográfica, también se presentan casos de desequilibrio, como ocurre en la Región Caribe, toda vez que no obstante contar con 8 departamentos, Atlántico concentra 12 senadores, y entre Córdoba, Bolívar y Sucre se quedan con otras 13 curules. En la Región Andina Occidental, Antioquia eligió 11 de los 17 senadores que corresponden a la región. La zona geográfica o región más equilibrada fue la Andina Oriental. En ella, incluyendo a Bogotá, los dos Santanderes se hicieron al 34,37% de los senadores de toda la región, quedándoles al Tolima y Huila unidos 6 senadores, esto es, el 18,7% de los 32 que eligió esta zona. En la Región Pacífica, en cambio, predomina el desequilibrio, ya que entre el Valle y Nariño se tomaron el 83,33% de los senadores de la región; el primero, con 10; y, el segundo, con 5. Del Piedemonte, solo Meta y Casanare tienen senadores. El Sur Oriente, como se anotó, carece de representación senatorial.

## 7. *Las minorías, ya no tan favorecidas*

Dado el facilismo planteado por la Carta Política de 1991 para fundar y organizar partidos, y la no exigencia del umbral para acceder a curules y conservar personería jurídica, inicialmente esta circunscripción nacional permitió la proliferación de grupos minoritarios. Esta circunstancia era señalada como una virtud de la circunscripción de Senado por sus defensores. Sin embargo, como ya se dijo, la laxitud constitucional para la fundación de partidos llevó a un caótico incremento de micropartidos. En los comicios de 1994, barones electorales y sectores ciudadanos se organizaron aprovechando la flexibilidad normativa, por lo que más de 35 de las curules de entonces podrían catalogarse teóricamente como

de grupos minoritarios. El sistema fue productivo para distintos movimientos, verbigracia, la Alianza Nacional Popular, la Unión Cristiana, los Laicos por Colombia, el Partido Comunista, y el Movimiento Obrero Independiente Revolucionario, entre otros<sup>96</sup>. En los ocho años que siguieron, el sistema de partidos se proyectó hacia el desorden, al punto que llegamos a tener 69 fuerzas políticas en 2.002. De ahí que se adoptaran las reformas constitucionales de 2.003 y 2.009, que establecieron respectivamente el umbral del 2% y el 3% del total de votos válidos en las elecciones de Congreso para acceder a curules y mantener la personería jurídica.

De acuerdo con los resultados de los comicios de Senado de 2.018, calificamos cinco fuerzas como medianas, en tanto que alcanzaron 14 curules o más: el Centro Democrático, Cambio Radical, y los partidos Liberal, Conservador y de la U. Así mismo, consideramos a la Alianza Verde como partido intermedio, por cuanto logró 9 escaños. Y, como sectores minoritarios señalamos al Polo Democrático, la Coalición por la Decencia, el MIRA, y Colombia Justa Libres. En total, estos cuatro grupos suman 14 curules. En síntesis, las cifras muestran el cambio que para bien tuvo el sistema de partidos en virtud de las reformas constitucionales comentadas. La circunscripción nacional de Senado sigue favoreciendo a los grupos minoritarios, que enriquecen la democracia, pero no bajo el relajamiento inicial sino con base en un esquema de pluripartidismo estructurado.

A continuación presentamos el cuadro que contempla, en orden descendente los cien senadores elegidos por Circunscripción Nacional, su partido o movimiento, y el dinero que recibieron como reposición de gastos<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup> BUENAHORA FEBRES-CORDERO, Jaime. En: *'La Democracia en Colombia'*. Bogotá D.C.: Tercer Mundo Editores, 1.995, p. 339.

<sup>97</sup> Datos del Consejo Nacional Electoral, resultado del escrutinio nacional de las elecciones de Senado, E-26, 19 de julio de 2.018.

**CUADRO 2.  
SENADO DE LA REPÚBLICA**

**Votación nacional de elegidos en orden  
descendente, partido o movimiento, y dinero  
recibido del Estado como reposición de gastos.**

<b>Senadores elegidos</b>	<b>Votos</b>	<b>Partido o movimiento</b>	<b>Millones \$ Estado</b>
1. Alvaro Uribe Vélez	891.964	Centro Dem.	5.032'46
2. Antanas Mockus	549.734	Alianza Verde	3.101'59
3. Jorge Enrique Robledo C.	229.276	Polo Dem.	1.293'57
4. David Alejandro Barguil	146.095	Conservador	824'26
5. Arturo Char Chaljub	136.108	Cambio Rad.	767'92
6. Efraín Jose Cepeda S.	124.465	Conservador	702'23
7. Gustavo Bolivar Moreno	122.132	Decentes	689'06
8. Lidio Arturo García T.	121.781	Liberal Col.	687'08
9. Luis Eduardo Diaz G.	117.938	Cambio Rad.	665'40
10. Roy Leonardo Barreras M.	112.695	De la U.	635'82
11. Roosevelt Rodríguez R.	107.866	De la U.	608'57
12. Mauricio Gómez Amín	107.544	Liberal Col.	606'76
13. Angélica Lisbeth Lozano C.	105.679	Alianza Verde	596'24
14. Nora María García B.	102.476	Conservador	578'16
15. Laureano Augusto Acuña D.	94.204	Conservador	531'52
16. Horacio José Serpa M.	93.699	Liberal Col.	528'62
17. José David Name C.	91.233	De la U	514'73
18. José Ritter López P.	90.055	De la U.	508'09
19. Rodrigo Lara Restrepo	89.350	Cambio Rad.	504'11
20. Didier Lobo Chinchilla	89.041	Cambio Rad.	502'36
21. Carlos Andrés Trujillo G.	88.871	Conservador	501'41
22. Fabio Raúl Amín S.	87.827	Liberal Col.	495'51
23. Pedro Leonidas Gómez G.	85.900	Polo Dem.	484'64

<b>Senadores elegidos</b>	<b>Votos</b>	<b>Partido o movimiento</b>	<b>Millones \$ Estado</b>
24. Alexander López Maya	85.395	Polo Dem.	481'79
25. Miguel Angel Pinto H.	84.984	Liberal Col.	479'47
26. Juan Samy Merheg Marún	84.427	Conservador	476'33
27. Eduardo Enrique Pulgar	84.409	De la U.	476'23
28. Antonio Luis Zabaraín G.	84.059	Cambio Rad.	474'26
29. Aida Merlano Rebolledo	82.601	Conservador	466'03
30. Juan Felipe Lemos U.	82.592	De la U.	465'98
31. Edgar Jesús Díaz Contreras	82.338	Cambio Rad.	464'55
32. Fabian Gerardo Castillo S	82.040	Cambio Rad.	462'86
33. Miguel Angel Barreto	81.591	Conservador	460'33
34. Jhon Moises Besaile F.	81.402	De la U.	459'27
35. Myriam Alicia Paredes A.	80.624	Conservador	454'88
36. José Alfredo Gnecco Z.	80.449	De la U	453'89
37. Carlos Abraham Jiménez	79.778	Cambio Rad.	450'10
38. Carlos Fernando Motoa S.	79.687	Cambio Rad.	449'59
39. Armando Alberto Benedetti	78.887	De la U.	445'08
40. Ivan Cepeda Castro	78.660	Polo Dem.	443'79
41. Daira de Jesús Galvis M.	78.068	Cambio Rad.	440'45
42. Richard Alfonso Aguilar V.	77.465	Cambio Rad.	437'05
43. Andrés Felipe Garcia Z.	76.513	De la U.	431'68
44. Juan Diego Gómez J.	75.662	Conservador	426'88
45. Luis Fernando Velasco Ch.	75.273	Liberal Col.	424'69
46. Julian Bedoya Pulgarín	75.261	Liberal Col.	424'62
47. Nadya Georgette Blel S.	74.311	Conservador	419'26
48. Mario Alberto Castaño P.	74.309	Liberal Col.	419'25
49. Berner León Zambrano E.	73.315	De la U	413'64
50. Miguel Amín Scaf	72.892	De la U	411'25
51. Germán Darío Hoyos G.	72.827	De la U.	410'88

<b>Senadores elegidos</b>	<b>Votos</b>	<b>Partido o movimiento</b>	<b>Millones \$ Estado</b>
52. Juan Carlos García Gómez	72.005	Conservador	406'25
53. Ana Paola Agudelo G.	71.871	Mira	405'49
54. José Luis Perez Oyuela	70.609	Cambio Rad.	398'37
55. Jaime Enrique Durán B.	69.990	Liberal Col.	394'88
56. Esperanza Andrade de Osso	69.871	Conservador	394'21
57. Andrés Cristo Bustos	69.515	Liberal Col.	392'20
58. Carlos Eduardo Enriquez M	68.493	Conservador	386'43
59. Ivan Darío Agudelo Z.	68.034	Liberal Col.	383'84
60. Claudia Yadira Rodriguez	67.168	Cambio Rad.	378'96
61. Carlos Eduardo Guevara V	66.861	Mira	377'22
62. Laura Ester Fortich S.	66.766	Liberal Col.	376'69
63. Germán Varón Cotrino	66.020	Cambio Rad.	372'48
64. Guillermo García Realpe	66.011	Liberal Col.	372'43
65. Maritza Martínez Aristizábal	65.410	De la U.	369'04
66. Jorge Eduardo Londoño U.	64.907	Alianza Verde	366'20
67. Temistocles Ortega Narvaez	64.803	Cambio Rad.	365'61
68. Rodrigo Villalba Mosquera	63.346	Liberal Col	357'39
69. Paola Andrea Holguín M.	58.860	Centro Dem.	332'08
70. Aydee Lizarazo Cubillos	57.735	Mira	325'74
71. Ayda Yolanda Avella E.	57.644	Decentes	325'22
72. Castañeda Gómez Ana María	57.359	Cambio Rad.	323'61
73. Amanda Rocio Gonzalez R	46.322	Centro Dem.	261'34
74. Ivan Leonidas Name V.	41.785	Alianza Verde	235'75
75. Ernesto Macias Tovar	39.478	Centro Dem.	222'73
76. María Fernanda Cabal M.	37.613	Centro Dem	212'21
77. Ciro Alejandro Ramirez C.	36.992	Centro Dem.	208'70
78. Santiago Valencia Gonzalez	36.975	Centro Dem.	208'61
79. José Aulo Polo N.	34.503	Alianza Verde	194'66

<b>Senadores elegidos</b>	<b>Votos</b>	<b>Partido o movimiento</b>	<b>Millones \$ Estado</b>
80. Gabriel Jaime Velasco O	33.493	Centro Dem.	188'96
81. Ruby Elena Chagui S.	32.698	Centro Dem.	184'48
82. Honorio Miguel Henriquez P.	32.635	Centro Dem.	184'12
83. Alejandro Corrales Escobar	31.328	Centro Dem	176'75
84. Nicolás Pèrez Vásquez	29.862	Centro Dem	168'48
85. Carlos Felipe Mejía Mejía	29.310	Centro Dem.	165'36
86. Paloma Susana Valencia	29.208	Centro Dem.	164'79
87. Carlos Manuel Meisel V	28.494	Centro Dem.	160'76
88. María Del Rosario Guerra	27.848	Centro Dem.	157'11
89. Fernando Nicolás Araujo R.	27.761	Centro Dem.	156'62
90. Jesús Alberto Castilla S	27.728	Polo Dem.	156'44
91. José Obdulio Gaviria	27.704	Centro Dem.	156'30
92. Jhon Harold Suarez V.	27.401	Centro Dem.	154'59
93. Sandra Liliana Ortíz Nova	27.371	Alianza Verde	154'42
94. Luis Ivan Marulanda	25.416	Alianza Verde	143'39
95. Juan Luis Castro Córdoba	23.569	Alianza Verde	132'97
96. Antonio Eresmid Sanguino P	22.546	Alianza Verde	127'20
97. Jonatan Tamayo Perez	14.773	Decentes	83'34
98. John Milton Rodríguez G.	L.Cerrada	Col. Justa Libres	
99. Eduardo Emilio Pacheco C.	L.Cerrada	Col. Justa Libres	
100. Edgar Enrique Palacio M.	L.Cerrada	Col. Justa Libres	
Total votos por partidos y/o candidatos	14'426.104		
Votos en blanco	841.212		
Total votos válidos	15'267.316		
Votos nulos	1'151.181		
Votos no marcados	870.007		
<b>Total para Senado</b>	<b>17'288.504</b>		

De los 100 senadores elegidos por Circunscripción Nacional, 97 lo fueron en virtud de listas con voto preferente. Sólo 3 curules, pertenecientes al grupo significativo de ciudadanos, Colombia Justa Libres, se eligieron en lista cerrada con 463.521 votos. Esos 100 senadores elegidos representan 8'625.364 votos, al paso que por los candidatos no electos hubo 5'800.740 papeletas, o sea el 40,21% del total de los votos por las organizaciones partidistas y los grupos significativos de ciudadanos.

La cifra repartidora o base para la adjudicación de curules, se ubicó en 131.683,94 votos. Y, dado que los sufragios válidos fueron 15'267.316, el umbral quedó en 458.019 votos, o sea el 3% del total. Así las cosas, de los 16 partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida en marzo de 2.018, solamente 8 alcanzaron el umbral. Se quedaron por fuera los movimientos Opción Ciudadana, Somos Región Colombia, y Todos Somos Colombia. Otras dos fuerzas, sin embargo, también lo lograron pero como grupo significativo de ciudadanos en el caso de Colombia Justa Libres, o en virtud de coalición, como aconteció con la Unión Patriótica, la Alianza Social Indígena ASI, y el Movimiento Alternativo Indígena y Social MAIS, toda vez que no presentaron listas propias sino que prefirieron unirse en la lista de la Decencia. Finalmente, recordemos que la FARC, que se estrenaba en la lucha electoral, apenas logró 55.400 votos, o sea el 0,36% del total válido.

El siguiente cuadro muestra los votos por partido o movimiento político, y las curules alcanzadas.

<b>Partido o Movimiento Político</b>	<b>Votos</b>	<b>Curules</b>
Centro Democrático	2'501.995	19
Cambio Radical	2'142.040	16
Conservador Colombiano	1'931.140	14
Liberal Colombiano	1'886.895	14
Social de Unidad Nacional, Partido de la U	1'844.847	14
Alianza Verde	1'308.208	9
Polo Democrático	722.987	5
Coalición de la Decencia (ASI, UP, MAIS)	519.262	3
Mira	495.506	3
G.S.C. Colombia Justa Libres	463.521	3
Movimiento Todos Somos Colombia	57.465	
Fuerza Alt. Revolucionaria del Común	55.400	
G.S.C. Unión con Fortaleza	34.275	
G.S.C. Sí se Puede	13.196	

Fuera de los anteriores 100 senadores elegidos por Circunscripción Nacional, también hacen parte de dicha Corporación dos voceros de las étnias indígenas; el segundo en votos en las elecciones presidenciales; y cinco representantes de la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común FARC, según el Acuerdo de Paz suscrito con esa guerrilla:

Feliciano Valencia.....Movimiento Alternativo Indígena y Social, MAIS.  
 Manuel Bitervo Palchucán.....Movimiento Autoridades Indígenas de Col., AICO.  
 Gustavo Francisco Petro U....Colombia Humana.  
 Carlos Antonio Lozada.....Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, FARC.  
 Sandra Ramírez.....Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, FARC.  
 Victoria Sandino.....Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, FARC.

Iván Márquez, quien iría al Senado en representación de las FARC, no tomó posesión de su curul tras alegar falta de garantías y denunciar *'modificaciones introducidas al Acuerdo suscrito'*. Por su parte, *'Pablo Catatumbo'* o Jorge Torres Victoria, tampoco se posesionó por problemas de salud. En consecuencia, los senadores actuantes hasta ahora son 106.

## 2. EL PLEBISCITO POR LA PAZ

Como expresión de la Democracia Participativa, pasamos a analizar uno de los procesos electorales más interesantes de la historia reciente de Colombia. Se trata del Plebiscito por la Paz, que se realizó el 2 de octubre de 2.016. La refrendación de los acuerdos suscritos entre el Gobierno de Juan Manuel Santos y la guerrilla de las FARC no se dio, como quiera que el NO resultó victorioso sobre el SI, aunque por escaso margen. En medio de 13'066.047 votos, la diferencia a favor del NO fue de 53.894, equivalentes al 0,43%. Lo más impactante de la jornada lo constituyó el altísimo nivel de abstención, toda vez que el 62.57% de los compatriotas aptos para votar no mostró ningún interés. ¿Porqué se llegó a esta instancia plebiscitaria? ¿Qué otros instrumentos de participación ciudadana fueron considerados? ¿Era necesaria una Ley Estatutaria especial? ¿Cómo se surtió su trámite legislativo? ¿En qué puntos hizo especial énfasis la Corte Constitucional al revisar la ley del Plebiscito por la Paz? ¿Cómo se conformaron los comités promotores del Sí y del No? ¿De qué manera financiaron los dos sectores sus respectivas campañas? ¿Cuál es la interpretación que debe hacerse de los resultados del plebiscito? ¿En qué consistió el segundo acuerdo, ratificado por el Congreso de la República?

## A. ¿POR QUÉ SE LLEGÓ A LA INSTANCIA PLEBISCITARIA?

Al plebiscito se llegó después de un largo proceso de negociación entre el Gobierno nacional y las FARC-EP. Se quería poner fin a un conflicto interno de más de cinco décadas. La historia de las últimas generaciones ha transcurrido en medio de un cruento y doloroso conflicto armado entre compatriotas que, según el registro oficial de la Unidad para las Víctimas de la Presidencia de la República, ha dejado alrededor de 7 millones de personas afectadas durante el período 1.985-2.015. Los datos oficiales, además, señalan que se han presentado cerca de 240.000 asesinatos, 45.000 desapariciones, 5,8 millones de desplazados por la violencia, y 4,2 millones de hectáreas de tierra despojadas<sup>98</sup>.

Esta confrontación, como todas las confrontaciones, afectó en general a toda la población colombiana, pero de manera mucho más fuerte a los campesinos y los miembros de las comunidades indígenas y afro descendientes. También padecieron la guerra sectores urbanos representados en sindicalistas, líderes populares, defensores de derechos humanos, ambientalistas, militantes de partidos de izquierda, intelectuales demócratas y, por supuesto, miles de compatriotas que tomaron partido por uno u otro bando en el conflicto, o que simplemente se encontraron en el fuego cruzado. En un reciente informe del *Global Peace Index*, realizado por el *Institute for Economics and Peace IEP*, se indica cómo el impacto económico de la violencia en Colombia creció el 53% desde 2.008 hasta alcanzar US\$139.481 millones en el año 2.015, equivalente ni más ni menos al 30% del Producto Interno Bruto. Es indiscutible el efecto negativo de carácter económico, político, social, cultural y ambiental que la violencia ha tenido en nuestro país<sup>99</sup>.

El gobierno de Juan Manuel Santos le apostó a una negociación en medio del conflicto. En efecto, desde agosto de 2.012 inició la fase pública de conversaciones que denominó “*Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*”. Después de varios años de negociación, ese proceso dio origen al acuerdo final que firmaron las partes el 26 de septiembre de 2.016. Desde el comienzo, se planteó un amplio temario sobre 6 grandes puntos: 1. Política de desarrollo rural integral; 2. Participación política; 3. Fin del conflicto; 4. Solución al problema de drogas

<sup>98</sup> <http://www.unidadvictimas.gov.co>

<sup>99</sup> <http://www.elespectador.com/noticias/economia/el-costos-de-violencia-colombia-llego-al-30-del-pib-articulo-636599>

ilícitas; 5. Reparación Integral a las Víctimas; y 6. Implementación, verificación y refrendación.

Justamente, en desarrollo de este último punto, las partes, por insistencia del propio Presidente quien lo enfatizó desde el momento inicial, habían convenido desde el año 2.012 definir un mecanismo que permitiera someter a consideración popular el contenido integral de los acuerdos, todo con el fin de garantizar mayor legitimidad a lo pactado, así como un mejor escenario de gobernabilidad para su implementación. Después de múltiples discusiones, las partes convinieron realizar un plebiscito como mecanismo de refrendación popular de los acuerdos. La ratificación democrática de los acuerdos resultantes, se veía como una necesidad. Pero no fue fácil determinar el mecanismo. Al contrario, durante largos meses el punto se convirtió en un álgido e incómodo factor en medio de las conversaciones, como quiera que las FARC lo veían inicialmente como algo que podría poner en riesgo lo pactado y, luego, cuando aceptaron sus beneficios, se inclinaron más bien por una Asamblea Constituyente, cuyo propósito no era otro que darle carácter constitucional a los acuerdos, al paso que el gobierno siempre descartó esta última opción para refrendarlos. El plebiscito, dijo en su oportunidad el presidente Juan Manuel Santos, “...sería la herramienta o el camino más corto para implementar lo pactado en Cuba, una vez firmado el acuerdo final.” Se habían estudiado otros procedimientos, verbigracia, el referendo y la consulta popular, y se les había dejado de lado por estimar que en la práctica eran mucho más complicados y dificultarían la ratificación popular. La guerrilla, después de muchos análisis, abandonó la idea de la Asamblea Constituyente y aceptó el planteamiento del Gobierno en torno al plebiscito.

#### B. LA LEY ESTATUTARIA 1806 DE 2.016

Un proyecto tan importante, como el plebiscito por la Paz, no tuvo origen gubernamental sino parlamentario. Su autoría correspondió al Partido de la U, bajo el liderazgo del Senador Roy Barreras y el acompañamiento del representante Jaime Buenahora, ambos abanderados de la paz. El Gobierno estuvo de acuerdo, toda vez que le parecía el camino conducente, pues ya se habían descartado otros mecanismos, como el referendo y la consulta popular por resultar mucho más complejos. No había necesidad de debatir detalles, puesto que para eso era el trámite congresal. Los mencionados congresistas radicaron el proyecto el 11 de septiembre de 2.015, y su publicación se dio en la Gaceta No. 698 del mismo año.

Antes de referirnos al trámite legislativo de este proyecto de ley estatutaria, que concluyó el 14 de diciembre de 2.015, recordemos los pilares constitucionales que rodean el concepto del plebiscito, entendido como uno de los mecanismos de participación ciudadana consagrado en el art. 103 de la Carta Política. El tema fue implementado por la Ley 134 de 1.994, que reglamentó tales mecanismos y lo definió en los siguientes términos:

*Artículo 77. Plebiscito. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá convocar al pueblo para que se pronuncie sobre las políticas del Ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso, excepto las relacionadas con los estados de excepción y el ejercicio de los poderes correspondientes.*

*El Presidente deberá informar inmediatamente al Congreso su intención de convocar un plebiscito, las razones para hacerlo y la fecha en que se llevará a cabo la votación, la cual no podrá ser anterior a un mes ni posterior a cuatro meses, contados a partir de la fecha en que el Congreso reciba el informe del Presidente. El Plebiscito no podrá coincidir con otra elección.*

Por su parte, la Corte Constitucional al revisar dicha Ley Estatutaria, se refirió a la naturaleza y las características del plebiscito señalando que se inspira en el principio de la soberanía popular, “...*que impone por obligación al mandatario, recurrir al depositario básico del poder, el pueblo, para definir el rumbo, orientaciones o modalidades del Estado*”. Así las cosas, se le puede definir como “...*la convocatoria directa al pueblo para que, de manera autónoma, defina su destino. El plebiscito es el pronunciamiento que se le solicita al pueblo acerca de una decisión fundamental para la vida del Estado y de la sociedad*”. Más adelante, la misma Corte decía: “*La titularidad de la atribución de convocar a plebiscito se asigna al Presidente de la República, mediante acto que requiere concepto previo favorable del Senado y la firma de todos los ministros (artículo 104 C. P.). La decisión del pueblo es obligatoria, por manera que no requiere ni de refrendación, ni de adopción bajo la forma de ley o de decreto*<sup>100</sup>”.

### *1. El trámite legislativo*

El proyecto de Ley Estatutaria del Plebiscito por la Paz se justificaba plenamente en la exposición de motivos al resaltar la importancia que para el país tenía el logro de la paz, sobre todo después de 5 décadas de conflicto

---

<sup>100</sup> Sentencia C-150 de 2015.

armado. Se quería otorgar a los colombianos la posibilidad de participar en un plebiscito que, con algunas reglas especiales, determinara la suerte de los acuerdos que se suscribieran entre el Gobierno y las FARC.

El texto del proyecto del Plebiscito por la Paz, se refería por supuesto a las reglas especiales que tendría, la manera cómo se desarrollaría la campaña por parte de los partidarios del Sí y el No, y la interpretación normativa que se le daría al veredicto popular. En lo que respecta a las reglas especiales que identificarían al Plebiscito por la Paz, recordemos las más llamativas: En primer lugar, tomada la decisión por parte del Presidente de la República sobre la convocatoria del plebiscito e informado el Congreso, éste debería pronunciarse en un término máximo de un mes; ahora bien, si ese pronunciamiento fuere de carácter negativo, se requeriría de la mayoría absoluta de los miembros de la respectiva Cámara. Y, si se encontrare en receso el Congreso, podría reunirse por derecho propio para pronunciarse sobre el plebiscito. Y, como última hipótesis, si dentro del mes siguiente a la fecha en la que el Presidente de la República informare su decisión de realizar el Plebiscito por la Paz, ninguna de las dos Cámaras hubiere manifestado su rechazo, el Presidente podría proceder a su convocatoria. En segundo término, como regla especial, buscando la mayor participación ciudadana posible, se planteaba la obligatoriedad del sufragio para este plebiscito, argumentando que el voto es simultáneamente un derecho y un deber y que, en tratándose de la paz, no podía entenderse como una limitación injustificada de la libertad del votante, ya que podía votar en la forma que deseara. Así mismo, se establecía que los ciudadanos que no participaran, serían acreedores a una multa equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. Otra regla especial, que también apuntaba a incrementar la participación de los votantes, consistía en señalar que la votación se realizaría durante 3 días hábiles y el fin de semana, es decir, en total tendría 5 jornadas. En referencia a la campaña del Plebiscito por la Paz, se garantizaría el acceso de los partidos y movimientos políticos a los espacios de televisión financiados por el Estado, lo cual se haría de la misma forma que para el referendo constitucional, en el entendido de que el Gobierno dispondría del mismo tiempo para expresar su opinión. El uso de tales espacios se limitaba a los 20 días anteriores a la fecha señalada para la votación. Finalmente, el proyecto resaltaba el carácter interpretativo y vinculante que el Plebiscito por la Paz tendría frente al ordenamiento jurídico<sup>101</sup>.

---

<sup>101</sup> [http://imprensa.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\\_documento?p\\_tipo=18&p\\_numero=94&p\\_consec=42743](http://imprensa.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=18&p_numero=94&p_consec=42743)

La discusión fue intensa en cada uno de los debates surtidos en el Congreso de la República. En general, puede afirmarse que el proyecto se mejoró sustancialmente en cada instancia, en particular en temas como la participación ciudadana, habida cuenta de que se sepultó la idea del voto obligatorio para el Plebiscito por la Paz y, se estableció, en cambio, previendo una alta abstención, un umbral del 13% que, entre otras, constituyó uno de los puntos más álgidos de todo el debate; las garantías que la organización electoral otorgaría a los partidarios del Sí y el No en totales condiciones de igualdad en cuanto al acceso a los medios de comunicación; la posibilidad de que los servidores públicos pudieran deliberar y expresar públicamente sus opiniones frente al plebiscito; la prohibición respecto del uso de los recursos del Estado para hacer campaña; la necesaria divulgación del texto íntegro del Acuerdo Final para que los ciudadanos pudieran votar a conciencia; y, por último, el carácter vinculante que el Acuerdo tendría para su desarrollo constitucional y legal.

Vale la pena recordar algunas circunstancias del trámite cumplido por el proyecto de Plebiscito por la Paz: La primera gran deliberación se llevó a cabo de manera conjunta por parte de las Comisiones Primeras del Senado de la República y la Cámara de Representantes, por cuanto el Gobierno radicó mensaje de urgencia para su trámite. Dada la importancia del tema, el trabajo fue colectivo, es decir, todos los partidos y movimientos políticos con asiento en dichas células legislativas estuvieron representados en el equipo de ponentes. Y, en cumplimiento del artículo 230 de la Ley 5a. de 1.992, se celebró una Audiencia Pública sobre el proyecto.

Frente al título, los ponentes plantearon su modificación y precisaron que el mecanismo por desarrollar no era uno distinto al plebiscito constitucional establecido; solo que por tratarse de un plebiscito refrendario del Acuerdo Final, debería tener unas reglas especiales. Bajo esta óptica, propusieron el siguiente título para el proyecto de ley: *“Por medio del cual se regula el Plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”*. En segundo lugar, se eliminaron las disposiciones que planteaban el voto obligatorio y las sanciones para quienes incumplieran esa obligación, así como las jornadas para una votación extendida. Como tercer punto, sin duda el más importante y controversial, se propuso que la ciudadanía aprobaría el plebiscito siempre y cuando la votación por el Si fuera mayor al 13% del censo electoral y superara la votación por el No.

Como es sabido, el umbral de aceptación del plebiscito, de conformidad con la ley 1757 de 2.015, es el 50% del censo electoral vigente, al paso que

para el referendo es del 25%, y para la consulta popular es del 33,3%. Estos umbrales significan que para que el mecanismo tenga validez, es menester que vote un porcentaje mínimo de ciudadanos, porque de no hacerlo y aunque haya ganado el “SI”, el mecanismo sería ineficaz y no generaría efectos ni jurídicos ni políticos. Estos umbrales tienen un ingrediente negativo toda vez que abstenerse de votar genera un efecto real frente al umbral de aceptación. En la práctica, las campañas que predicán la abstención en estos mecanismos resultan más efectivas que las campañas por el NO, ya que un voto por el NO es un voto que coadyuva a alcanzar el umbral de aceptación y, por lo mismo, podría contribuir a la victoria del SI.

Ya superado el tema del umbral de aceptación, el referendo, la consulta popular y el plebiscito tienen un umbral de decisión semejante, es decir, en cada uno de ellos la decisión resulta válida y obligatoria cuando la mitad más uno de los participantes hayan votado afirmativo al texto puesto a consideración. En la práctica, lo anterior significa que los umbrales de decisión para el referendo, la consulta popular y el plebiscito sean respectivamente del 12,5%, 16,5% y 25% del censo electoral. Con base en las anteriores consideraciones, los ponentes propusieron que en relación con el Plebiscito por la Paz no hubiera un umbral de aceptación, esto es, que la abstención no dificultara la fuerza del mecanismo. Se enfatizaba que poner fin a un conflicto armado de 50 años requería de unos procedimientos de transición excepcionales que giraban en torno no solo a la situación de las víctimas y su derecho a la verdad, justicia y reparación, sino también alrededor de la implementación de los acuerdos de paz, como una legislación ágil para su implementación y, de igual modo, en relación con el mecanismo referendario del Acuerdo Final, que debe entenderse, también tiene una vocación transicional. Así las cosas, no sería procedente utilizar los mecanismos de participación ordinarios, ya que fueron diseñados de tal forma que impiden su utilización para la refrendación de los acuerdos de paz. Finalmente, la ponencia resaltaba el carácter vinculante y las consecuencias que la decisión popular tendría para efectos del desarrollo constitucional y legal del Acuerdo Final.

Aprobada la ponencia en sesión conjunta por las Comisiones de Senado y Cámara, el proyecto siguió su curso en las plenarios de cada corporación. En lo fundamental no hubo modificaciones. Se enfatizó la divulgación del Acuerdo. Algunos aspectos más adjetivos, relacionados con la interpretación del texto o la financiación de la campaña, fueron los que caracterizaron las diferencias entre lo aprobado en la plenaria del Senado y lo aprobado en la plenaria de la Cámara,

razón por la cual hubo necesidad de integrar una Comisión de Conciliación. En general, el proyecto se mejoró sustancialmente en su articulado.

## 2. *La revisión de la Corte Constitucional*

Por tratarse de un mecanismo de participación ciudadana, según el artículo 153 de la Carta Política, correspondió a la Corte Constitucional revisar el Plebiscito por la Paz que había aprobado el Congreso de la República. Dicho tribunal le dio luz verde al instrumento el 18 de julio de 2.016, aunque el fallo completo fue publicado 25 días después. Así las cosas, el presidente de la República podría convocar el Plebiscito por la Paz mediando informe previo al Congreso<sup>102</sup>. De la sentencia, vale la pena destacar los siguientes puntos:

1. La convocatoria, como era obvio, solo podría hacerse una vez firmado el Acuerdo Final entre el Gobierno y las FARC.
2. Los resultados de la votación tendrían un carácter vinculante solo para el Presidente de la República. Por eso, ante una eventual derrota del Ejecutivo, los otros órganos del Estado, por ejemplo, el Congreso de la República, podrían también actuar en relación con el proceso y la búsqueda de la paz. Es más, el fallo advertía que el propio primer mandatario, en su condición de responsable mayor del orden público, ante esa eventualidad, podría seguir empleando fórmulas de negociación política como método para ponerle fin al conflicto armado. Lo contrario sería someter los derechos fundamentales de los colombianos a la “*tiranía de las mayorías*”. Y, la paz es, por sobre todo, uno de esos derechos fundamentales.
3. La sentencia expresaba con firmeza que el eventual resultado favorable del plebiscito no implicaría que los acuerdos se convirtieran automáticamente en una reforma constitucional, toda vez que la incorporación de los pactos suscritos con los insurgentes en temas como la justicia transicional, participación en política, y reincorporación de los guerrilleros a la vida civil, entre otros, requerirán de las reformas constitucionales y legales pertinentes.
4. Se ordenaba la difusión más amplia posible del contenido del Acuerdo Final para que la ciudadanía pudiera conocerlo y analizarlo. Una vez informado el Congreso sobre la intención del Presidente de convocar el Plebiscito por la Paz, debería procederse a la divulgación de lo pactado

---

<sup>102</sup> Sentencia 379 del 18 de julio de 2.016, ver texto completo en [www.corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co)

entre el Gobierno y las FARC, de suerte que el pueblo colombiano tuviera suficientes elementos de juicio para votar respaldando o no el contenido. En ese propósito, la sentencia permitía el uso de recursos públicos para la divulgación del Acuerdo Final por distintos medios y procedimientos, incluidos los portales o páginas web de las entidades públicas.

5. La Corte definía con precisión la participación de los servidores públicos en la campaña por el plebiscito señalando que podían intervenir activamente en un sentido u otro, con excepción de aquellos funcionarios a los que la propia Constitución les impone una limitación, verbigracia, el Fiscal General, el Procurador, o los agentes de la Fuerza Pública.
6. El umbral del 13% se entendía como un mínimo de aprobación y no de participación, lo cual significaba que el Plebiscito por la Paz tendría una mayor exigencia que el mismo referendo. La sentencia, que hizo una larga distinción entre el umbral de participación y el de aprobación, aclaró que la Carta Política no impone reglas sobre los plebiscitos, por lo que el umbral del 13% debe tomarse como un umbral de participación popular, tanto por el SI como por el NO.
7. La Corte Constitucional también sostuvo en la sentencia que la votación tendría que ser en paz, es decir, que los ciudadanos estarían libres de amenazas. Esto porque la Procuraduría había sostenido que se trataba de un *'Plebiscito armado'* por cuanto para el momento de la votación las FARC no habrían depuesto sus armas.
8. Respecto de la pregunta que se formularía a los ciudadanos a través del Plebiscito por la Paz, la sentencia indicaba que ella debería ser clara y concisa, tal como lo señalan las normas que regulan los mecanismos de participación ciudadana, de tal forma que resultara fácil pronunciarse con el SI o con el NO.

### C. LA CAMPAÑA DEL PLEBISCITO POR LA PAZ

La campaña del Plebiscito por la Paz, que se votaría el 2 de octubre de 2.016, estuvo caracterizada por una alta polarización de la opinión pública nacional entre los partidarios del SI y los del NO. Quedaban atrás el trámite legislativo, la revisión de la Corte Constitucional, y la sanción del presidente de la República. Vendrían nuevos elementos, todos propios de una campaña, comenzando por el decreto presidencial que convocaría el plebiscito, así como aspectos relacionados con su reglamentación, verbigracia, los comités promotores del SI y el NO;

los topes de financiación; la rendición de cuentas; los espacios gratuitos en los medios de comunicación del Estado; la divulgación y la propaganda en medios escritos, radio, televisión, e internet; las encuestas y sondeos de opinión; el voto de los colombianos residentes en el exterior; y, los incentivos al elector. La campaña presentaba algunos riesgos por la polarización e intolerancia entre las dos posiciones y, más específicamente, por la falta de información sobre el contenido del Acuerdo Final, que era denso y profundo.

La Misión de Observación Electoral MOE, con base en una muestra estadística de 7.763 menciones en las redes sociales, sobre las más de 3,5 millones que fueron rastreadas, indicaba que por lo menos el 40% expresaban emociones desbordadas, de *esperanza o intolerancia*. Estas razones motivaron a la MOE para desarrollar una gran campaña publicitaria cuyo mensaje básico era: “¿Voto por el NO o por el SI? ¡Ahora más que nunca! Lo importante es respetar a quien piensa distinto”<sup>103</sup>. Esas voces de alerta oportuna de la MOE se confirmaron justamente 3 días después de la jornada electoral, toda vez que el gerente de la Campaña por el NO del Centro Democrático, Juan Carlos Vélez, sostuvo, en entrevista dada al periódico La República, que se había utilizado como estrategia deliberada para promover la opción del NO, la tergiversación de los mensajes, de suerte que no se explicaran los acuerdos sino que causaran indignación en la gente. En conclusión, lo de menos era hacer enseñanza o pedagogía de los acuerdos; lo importante era confundir y generar la indignación colectiva<sup>104</sup>. Por otro lado, también existieron algunos riesgos relacionados con hechos de violencia política y social, en particular por acciones de la guerrilla del ELN en determinados municipios. En este aspecto, la MOE le solicitó a dicho grupo insurgente que le dijera al país cuál era su posición frente al plebiscito, razón por la cual a través de una entrevista “Pablo Beltrán”, uno de sus comandantes, anunció el cese al fuego y algunos avances en las negociaciones con el Gobierno<sup>105</sup>.

### 1. *El decreto del Presidente de la República*

Teniendo en cuenta las precisiones hechas por la Corte Constitucional, el presidente de la República decidió informar al órgano legislativo sobre su intención de convocar al pueblo colombiano para que, usando el plebiscito, se

<sup>103</sup> Plebiscito de Refrendación de los Acuerdos de Paz, informe de la Misión de Observación Electoral MOE.

<sup>104</sup> Periódico *La República*, entrevista a Juan Carlos Vélez, 5 de octubre de 2.016.

<sup>105</sup> Plebiscito de Refrendación de los Acuerdos de Paz, Misión de Observación Electoral MOE.

pronunciara sobre el Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC. Esa misiva, fechada el 25 de agosto de 2.016, recibió respuesta positiva del Congreso a los 4 días. En consecuencia, al día siguiente, es decir, el 30 de agosto, Juan Manuel Santos expidió el decreto 1391 para que los ciudadanos se pronunciaran sobre la siguiente pregunta: *¿Apoya usted el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera?* Desde luego, en el decreto también se establecían algunas directrices de carácter reglamentario en lo concerniente al trabajo de la Organización Electoral, las campañas por el SI y por el NO, los acompañantes para votar, la información de los resultados, las encuestas y sondeos electorales, las noticias sobre el orden público, la prelación de mensajes, el uso de celulares y otros aparatos en los puestos de votación, la ley seca, el porte de armas, y la información que debía entregarse a la Registraduría Nacional<sup>106</sup>.

## 2. *La Registraduría y el Consejo Nacional Electoral*

El Registrador Nacional, Juan Carlos Galindo, al día siguiente del fallo de la Corte Constitucional, sostuvo en entrevista radial que los costos para la organización del plebiscito y su jornada electoral estarían alrededor de los 350.000 millones de pesos, que la entidad a su cargo necesitaría entre 6 y 7 semanas para preparar toda la logística, que no habría un período específico para proceder a inscribir cédulas, y que los colombianos residentes en el exterior también podrían participar. Lo anterior significaba que no habría un nuevo censo electoral sino que se mantendría la última actualización, esto es, un censo cercano a los 34'700.000 ciudadanos aptos para sufragar. Por sobre todo, el Registrador insistió en que se adoptarían todas las medidas pertinentes para asegurar la transparencia del proceso, y que los resultados del plebiscito se conocerían en pocas horas<sup>107</sup>. Toda la implementación logística, relacionada con los puestos de votación, cubículos, tarjetones, jurados, testigos electorales, recopilación e información de resultados, entre otros puntos, quedaba en manos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

El Consejo Nacional Electoral, por su parte, como máxima autoridad de vigilancia y control de este tipo de procesos, expidió las Resoluciones No. 0077

<sup>106</sup> Presidencia de la República, Decreto No. 1391 del 30 de agosto de 2.016.

<sup>107</sup> <http://www.noticiasrcn.com/nacional-dialogos-paz/plebiscito-refrendar-acuerdos-paz-costara-350000-millones-registraduria>

y No. 1733, en cuya virtud se reglamentaron los temas más importantes respecto del Plebiscito por la Paz, en los términos que señalaban la Ley 1806 de 2.016 y la sentencia C-379 de la Corte Constitucional. Con visión metodológica, este cuerpo colegiado puso en manos de la opinión pública un resumen de 21 puntos con lo más significativo de las resoluciones mencionadas, es decir, los comités de campaña, los topes de financiación, las encuestas, los espacios gratuitos en los medios de comunicación públicos, y la propaganda, entre otros<sup>108</sup>.

### 3. *Comités promotores del SI y del NO*

De conformidad con el art. 3º de la Resolución No. 1733 expedida por el Consejo Nacional Electoral, los partidos y movimientos políticos, así como los grupos significativos de ciudadanos y otras agrupaciones o colectividades podían constituir comités de campaña a favor del SI o del NO. Estos comités podían conformarse a nivel nacional, departamental y municipal, y en los consulados en relación con los compatriotas residentes en el exterior. Los 1.842 comités que fueron admitidos, se distribuían de la siguiente manera: 1.676 comités se registraron para promover el SI, al paso que 166 se inscribieron para promocionar la opción del NO. Y, en cuanto a los primeros, o sea la postura por el SI, hubo 114 comités registrados en el plano nacional, 285 a nivel departamental, 1.208 en la esfera municipal, 56 vinculados localmente, y 13 en la circunscripción internacional. Por el lado del NO, 130 se registraron nacionalmente, mientras que 37 lo hicieron en los departamentos, 112 en los municipios, y 1 en los consulados.

Uno de los problemas detectados alrededor de estos comités de campaña giró en torno a la rendición de cuentas, como quiera que el Aplicativo *Cuentas Claras* del Consejo Nacional Electoral fue habilitado solamente 5 días antes de la jornada electoral. Lo anterior dificultó el control oportuno que las autoridades debían realizar sobre la financiación de las campañas, en concreto sobre el origen, monto y destinación de los recursos.

El CNE dispuso de 1.296 espacios para televisión, los que se repartieron por igual entre los partidarios del SI y del NO. Respecto de la publicidad, el

---

<sup>108</sup> <http://congresovisible.org/agora/post/estas-son-las-reglas-del-plebiscito/9034/>  
<http://www.semana.com/nacion/articulo/plebiscito-por-la-paz-consejo-nacional-electoral-reglamenta-la-campana/491894>

CNE determinó que retiraba varias pautas por considerar que desinformaban al elector, algunas de los promotores del NO y otras de los partidarios del SI<sup>109</sup>.

#### 4. *Las encuestas de opinión*

Las grandes firmas encuestadoras del país también fueron derrotadas por los resultados del Plebiscito por la Paz. No hubo una sola agencia que se acercara en sus mediciones al veredicto popular. La mayoría de los ciudadanos, que sigue la actividad política, normalmente recibe las encuestas con cierto grado de curiosidad. Todas las proyecciones daban al SI por contundente ganador. Aunque hubo más de una decena de mediciones, reseñamos 3 que fueron resaltadas ampliamente por los medios de comunicación.

Según la encuesta polimétrica que *Cifras y Conceptos* realizó entre el 15 y el 20 de septiembre para Caracol Radio y Red + Noticias a través de entrevistas presenciales, el 71% respondió que estaba completamente seguro de su voto por el SI, al paso que el 26% se mostró totalmente convencido de votar NO. En relación con la pedagogía para la paz, el 33% sostuvo estar poco informado sobre lo pactado entre el Gobierno y las FARC; el 35% dijo estar algo informado; el 20% muy informado; y, el otro 12% nada informado<sup>110</sup>.

Otra medición se conoció el 23 de septiembre, también realizada para Caracol Radio y Red + Noticias por la firma *Cifras y Conceptos*. A la pregunta de si el plebiscito fuera mañana, el 54% de los entrevistados respondió que votaría por el SI, mientras que el 34% se inclinó por el NO, y el restante 12% sostuvo que no sabía o simplemente no respondió al cuestionario. De todas formas, la cifra a favor del SI resultaba inferior a la registrada en agosto, cuando la intención de voto señalaba un 62%, mientras el NO apenas llegaba al 28%, y los indecisos conformaban el 10%<sup>111</sup>.

Un tercer sondeo, realizado por el *Opinómetro de Datexco* para la *Doble W Radio* y el periódico *El Tiempo*, a escasos 5 días de la jornada electoral, anunciaba que el 67,1% de los ciudadanos estaba dispuesto a acudir a las urnas el 2 de octubre, y de ellos el 55% expresaba que votaría por la opción del SI, al paso que el 36,6% de los entrevistados se inclinaba por el NO. La encuesta

<sup>109</sup> [www.noticiasrcn.com/nacional-pais/comites-promotores-del-si-y-el-no-del-plebiscito-paz-estan-consolidados](http://www.noticiasrcn.com/nacional-pais/comites-promotores-del-si-y-el-no-del-plebiscito-paz-estan-consolidados)

<sup>110</sup> <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/encuesta-del-plebiscito-si-55-por-ciento-51497>

<sup>111</sup> [http://caracol.com.co/programa/2016/09/23/6am\\_hoy\\_por\\_hoy/1474630703\\_980326.html](http://caracol.com.co/programa/2016/09/23/6am_hoy_por_hoy/1474630703_980326.html)

parecía bastante significativa, toda vez que había sido desarrollada después del evento de Cartagena, en donde el jefe máximo de las FARC tuvo la oportunidad de pedir perdón a todas las víctimas del conflicto<sup>112</sup>.

Como se observa, ninguna de las mediciones estuvo cerca del resultado del Plebiscito por la Paz. Todas recogieron una tendencia favorable a la opción del SI, y todas también radiografiaron una participación de los ciudadanos bastante significativa. No obstante, la realidad entregó un veredicto popular en favor del NO, y una sorprendente abstención.

#### D. RESUMEN DEL ACUERDO FINAL DE PAZ

La Corte Constitucional, en la revisión de la Ley del Plebiscito por la Paz, hizo énfasis en la importancia que tenía la difusión del Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC. El ideal era, por supuesto, leerlo en su integridad. Sin embargo, un texto amplio y profundo, largo de 297 páginas, no resultaba fácil como lectura para el común de los ciudadanos. Por lo mismo, era necesario acudir a la síntesis para dar a conocer los aspectos más sobresalientes de lo pactado. En nuestro caso, tampoco resulta práctico incluir el dispendioso contenido del Acuerdo Final. Por consiguiente, nos limitamos a consignar los mejores resúmenes que se hicieron alrededor de los 6 tópicos más importantes de lo acordado.

Diferentes investigadores, así como organizaciones sociales, centros de pensamiento y medios de comunicación, hicieron un gran trabajo de síntesis y entregaron distintas aproximaciones del Acuerdo Final. Resaltamos la tarea de *Planeta Paz* y *Viva la Ciudadanía*, organizaciones no gubernamentales que en un texto de 47 páginas, entregaron una versión bastante completa sobre todo lo pactado<sup>113</sup>. Del mismo modo, destacamos la labor de *Las2orillas*, cuyo resumen nos da una visión precisa sobre lo convenido entre el Gobierno y las FARC<sup>114</sup>; así mismo, la Revista *Semana* publicó un excelente resumen que multiplicó a través de más de 600.000 ejemplares que acompañó a una de sus ediciones regulares<sup>115</sup>. Cualquiera de esos trabajos resultó de inmensa utilidad

<sup>112</sup> [www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/encuesta-del-plebiscito-si-55-por-ciento-51497](http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/encuesta-del-plebiscito-si-55-por-ciento-51497)

<sup>113</sup> [www.planetapaz.org/...paz/.../1590-resumen-del-acuerdo-final-para-la-terminacion-del-conflicto-y-la-construccion-de-una-paz-estable-y-duradera.htm](http://www.planetapaz.org/...paz/.../1590-resumen-del-acuerdo-final-para-la-terminacion-del-conflicto-y-la-construccion-de-una-paz-estable-y-duradera.htm)

<sup>114</sup> [www.las2orillas.co/un-resumen-de-los-acuerdos-de-paz/](http://www.las2orillas.co/un-resumen-de-los-acuerdos-de-paz/)

<sup>115</sup> [www.semana.com/nacion/articulo/acuerdos-de-paz-con-las-farc-firmados-en-la-habana/491173](http://www.semana.com/nacion/articulo/acuerdos-de-paz-con-las-farc-firmados-en-la-habana/491173)

porque facilitó la comprensión del Acuerdo Final. Otro trabajo de síntesis, titulado *'ABC sobre el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera'* estuvo siempre a disposición en la página web de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

## E. ESTADÍSTICAS Y ANÁLISIS ELECTORAL

Dos obstáculos debía superar el plebiscito para ser vinculante: el primero, que ganara por mayoría simple la opción del SI; y, el segundo, que superara el umbral aprobatorio del 13% del censo electoral, o sea que obtuviera como mínimo 4,5 millones de votos. La única pregunta a la cual debían responder los ciudadanos con un Sí o un No era: *"¿Apoya usted el acuerdo final para terminar el conflicto y construir una Paz estable y duradera?"*

Si triunfaba el SI se refrendarían democráticamente los acuerdos de paz y, por tanto, ello obligaría al Gobierno y demás órganos del Estado a tramitar las normas necesarias para implementarlos; por el contrario, con la victoria del NO se abortaría el proceso surtido en los últimos años. Con el resultado de ese día, favorable al NO por escaso margen, el país no solo cayó en la incertidumbre sino en la encrucijada de no saber qué pasaría. Ese era el sentimiento que embargaba tanto a los simpatizantes del SI como a los partidarios del NO. Nadie sabía qué ocurriría al día siguiente.

### 1. Aspectos generales de la votación

Los resultados generales del Plebiscito por la Paz fueron los siguientes:

Total Censo electoral:	34'899.945 ciudadanos
Total de votos:	13'066.047, o sea el 37,43% del Censo
Total de votos válidos:	12'808.858
Votos por el NO:	6'431.376, o sea el 50,2% de los votos validos
Votos por el SI:	6'377.482, igual al 49,78% de los votos validos
Votos no marcados:	86.243
Votos nulos:	170.946

Como se observa, el total de ciudadanos habilitados para participar en el plebiscito alcanzó la cifra de 34'899.945. El número de votantes que se abstuvo de ejercer su derecho político llegó a 21'833.898, esto es, al 62,6% del censo electoral. El 37,4% que acudió a las urnas se distribuyó así: votos por el SI,

6'377.482, lo cual significa el 18,3% del censo electoral; y votos por el No, 6'431.376, o sea el 18,4% del mismo censo; votos inválidos, es decir, votos no marcados y nulos 257.189, lo que equivale al 0,7% del total.

Hay varios datos que ameritan un análisis detenido del plebiscito. El primero, sin duda, concierne a la opción ganadora del NO, que obtuvo más de la mitad más uno de los votos válidos. Así las cosas, el principal resultado de la votación fue la no aceptación de los acuerdos suscritos entre el Gobierno y las FARC por parte de la mayoría de los votantes. Este resultado fue totalmente inesperado para el Gobierno, la ciudadanía, las firmas encuestadoras, los analistas, e incluso para los mismos promotores y partidarios del NO.

Un segundo aspecto para destacar es la alta abstención, ya que el 62,6% de los ciudadanos habilitados para votar, no acudió a la cita democrática. Esta cifra es la más alta en todos los procesos electorales de los últimos 22 años, hecho que comporta una enorme preocupación para el sistema político, toda vez que coloca la indiferencia como un rasgo de la cultura política colombiana, tanto más cuanto que esta convocatoria se relacionaba con la paz a corto, mediano y largo plazo, es decir, con un tema trascendental. Esa alta abstención también planteaba una gran incertidumbre frente al proceso de negociación, como quiera que cuestionaba la legitimidad del resultado general del plebiscito, pues ninguna de las 2 campañas había logrado capturar el 19% del censo electoral.

VOTACIÓN POR LAS OPCIONES PLEBISCITARIAS  
EN BOGOTÁ, LOS 32 DEPARTAMENTOS Y LOS CONSULADOS

Departamento	SI	NO
Bogotá D.C.	1423612	1114933
Antioquia	648051	1057518
Valle	633329	574237
Cundinamarca	336874	437928
Santander	310555	389598
Norte de Santander	159255	282783
Atlántico	258121	168300
Tolima	164061	243150

<b>Departamento</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>
Nariño	250048	136252
Boyacá	188840	188170
Córdoba	225523	145611
Cauca	234523	113741
Bolívar	208019	137307
Caldas	135540	180366
Risaralda	136208	171230
Huila	119706	185484
Meta	109676	191489
Cesar	120595	117446
Sucre	137817	84887
Magdalena	132063	86102
Quindío	73393	110708
Casanare	36118	89054
La Guajira	65417	41566
Chocó	74860	19092
Caquetá	39197	44282
Putumayo	44643	235058
Arauca	28653	30274
Guaviare	11132	9924
Vichada	6139	5977
Amazonas	6524	4994
San Andrés	5275	4313
Guainía	3326	2664
Vaupés	3796	1067
Consulados	44801	37955

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

## VOTACIÓN DEL PLEBISCITO EN LAS CIUDADES CAPITALES

<b>Ciudad</b>	<b>% votos SI</b>	<b>% votos NO</b>	<b>Votos por el SI</b>	<b>Votos por el NO</b>
Arauca	34,94	65,05	8159	15191
Armenia	42,60	57,39	43835	59049
Barranquilla	57,44	42,55	146039	108178
Bogotá	56,07	43,92	1423612	1114933
Bucaramanga	44,88	55,11	100143	122985
Cali	54,27	45,72	319937	269495
Cartagena	55,73	44,26	81500	64735
Cúcuta	34,63	65,36	83572	23593
Florencia	38,55	61,44	14803	23593
Ibagué	39,39	60,60	70780	108879
Leticia	49,60	50,30	4403	4463
Manizales	49,06	50,93	74140	76691
Medellín	37,00	62,90	252115	427857
Mitú	75,62	24,37	2705	872
Mocoa	60,18	39,81	7718	5105
Montería	48,02	51,97	44207	47850
Neiva	45,55	54,44	49083	58666
Pasto	62,62	37,37	70354	41981
Pereira	46,14	53,85	75063	87598
Popayán	58,87	41,12	55296	36628
Puerto Carreño	46,15	53,84	2185	2549
Puerto Inírida	52,06	47,93	2624	2416
Quibdó	73,47	26,52	19813	7153
Riohacha	63,57	36,42	17613	10092
San Andrés	55,01	44,98	5275	4313
S.J.del Guaviare	47,35	52,64	7157	7955

Ciudad	% votos SI	% votos NO	Votos por el SI	Votos por el NO
Santa Marta	53,56	46,43	49797	43163
Sincelejo	54,37	45,62	37461	31435
Tunja	56,62	43,37	32780	25112
Valledupar	51,69	48,30	44788	41843
Villavicencio	35,96	64,03	56633	100830
Yopal	28,51	71,48	14561	36503
Total Colombia	49,79	50,21	6377482	6431376

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

El tercer punto para subrayar, gira en torno a la lectura que puede darse al escaso margen de diferencia. La ventaja de quienes se pronunciaron en contra de los acuerdos fue de 53.894 tarjetones, equivalentes al 0.43% del total de los votos válidos. La regla en la democracia claramente indica que basta obtener la mitad más uno de los sufragios, lo cual consiguió indiscutiblemente la opción del NO. Con todo, esa pequeña diferencia, dado el nivel de abstención, indica que la victoria no fue contundente. Al final, nadie sabrá qué pensaban de los acuerdos los ciudadanos que se abstuvieron, ni más ni menos el 62,6% de los habilitados para votar.

El cuarto aspecto, sobre todo si se consulta el mapa de los resultados de la votación a nivel nacional, evidencia que las zonas más aisladas del centro del país, que eran a su vez las más impactadas por el conflicto, apoyaron mayoritariamente la opción del SI, en contraste con la región andina, o el centro del aparato productivo y económico nacional, en donde, con la excepción del distrito capital de Bogotá y el departamento de Boyacá, ganó la opción del NO. Se podría decir que hubo un apoyo mayoritario de las víctimas a favor de los acuerdos, al observar los resultados discriminados por municipalidades. El caso específico para subrayar se dio en Bojayá, municipio chocoano en el cual el 96% de la población se pronunció por la opción del SI, a pesar de haber sufrido en el año 2.002 una de las peores atrocidades cometidas en el marco del conflicto. Esta tendencia política en favor del SI prevaleció en la periferia y en las zonas más devastadas por la guerra, mientras que en muchos centros urbanos que en el diario vivir no padecieron la violencia, los ciudadanos se inclinaron por la opción del NO.

El comportamiento electoral por regiones repitió en buena parte los resultados de la segunda vuelta presidencial de 2.014, toda vez que hay una marcada diferencia entre el centro del país que votó NO, y la periferia que votó SI. Aunque el SI ganó en Bogotá, Cali, y las tres grandes capitales costeñas, el electorado urbano estuvo mayoritariamente inclinado a votar por el NO. Esta fue la característica en la mayoría de las ciudades intermedias. En los pueblos, en cambio, el fenómeno se presentó a la inversa, toda vez que sus ciudadanos optaron por el SI. Por ejemplo, en Medellín, ciudad industrial y clave del Centro Democrático, 431.173 ciudadanos votaron en favor del NO, equivalentes al 63% del total, al paso que 253.548 acogieron la opción del SI, es decir, el 37%.

Al observar el desempeño de los partidos y movimientos políticos, encontramos que las mayorías parlamentarias de las que había gozado el presidente Santos, no desplegaron su verdadera capacidad de movilización en favor de los acuerdos. El fracaso más evidente se reflejó en la Costa Caribe, donde el apoyo electoral de los partidos que integraban la coalición de Gobierno no se tradujo en votos para el SI en el plebiscito. Sin embargo, esta no fue la única zona del país en donde las mayorías parlamentarias mostraron poco respaldo electoral. Algunos casos significativos fueron Santander, Norte de Santander, Meta y Quindío, departamentos en los cuales el NO ganó con relativa facilidad.

Las cifras también indican que el triunfo del NO fue mucho más amplio en su base de lo que fue la votación por el Centro Democrático en las elecciones legislativas, toda vez que esta organización alcanzó 2'113.347 en marzo de 2.014. Este dato tiene valor, como quiera que dicha fuerza política fue la única que apoyó oficialmente la opción del NO. El electorado del Centro Democrático de la primera vuelta presidencial fue complementado ampliamente para la opción del NO en el plebiscito por un apoyo útil y significativo de carácter no uribista.

## 2. *Algunas razones que explican la decisión por el NO*

Después de la jornada electoral, el país cayó en desconcierto generalizado, debido principalmente a la poca información que los ciudadanos tenían sobre las consecuencias de la decisión sometida a su consideración. Así mismo, el resultado generó un impacto político y económico negativo en distintos frentes. Muchos, entonces, reclamaron por el innecesario camino plebiscitario escogido, más por capricho del presidente Santos que por obligación constitucional o legal, como quiera que solo buscaba respaldar una decisión política del ejecutivo. Se conocieron o develaron a los pocos días, en virtud de entrevista concedida

al periódico *La República* por Juan Carlos Vélez, gerente de la campaña del Centro Democrático por la opción del NO, las estrategias que basadas en distorsiones y mentiras generaron indignación en la ciudadanía, motivándola a inclinarse por el NO.

En el fondo, una conjunción de factores explica la victoria de los opositores a los acuerdos de la Habana. En primer término, reseñemos el exceso de confianza mostrado por el Gobierno y, en general, por los partidarios del SI. Ello ocurrió por la errada interpretación que se dio a los distintos sondeos de opinión. En la campaña del SI se dio por descontada la victoria, y se relajaron los esfuerzos por promover el respaldo masivo. En cambio, los distintos comités promotores del NO incrementaron sus esfuerzos ante el panorama desolador que se les presentaba.

Otro factor que incidió en los resultados del Plebiscito por la Paz fue la imagen negativa del gobierno Santos. Las encuestas que indicaban el favoritismo del SÍ, también señalaban la precaria calificación que se le otorgaba a la gestión presidencial. Al convertirse el plebiscito por la paz en una especie de referendo sobre el gobierno, se reducían las posibilidades de ganarlo. Este precario nivel de popularidad, el más bajo durante su ejercicio como presidente de la República, era atribuible, más que a sus propias ejecutorias a la falta de una adecuada comunicación y, sobre todo, a la campaña de desprestigio organizada por la oposición del expresidente Uribe y sus seguidores.

La alta abstención fue, sin duda, el factor más desequilibrante. Al revisar el mapa electoral de la abstención se observa cómo la votación se afectó de manera significativa en las zonas fuertes del SI: la Costa Caribe, la Costa Pacífica y el sur del país. En cambio, en el interior del país, más inclinado hacia el No, la asistencia a las urnas fue mayor. En todo caso, resulta paradójico que frente al tema de la paz, la ciudadanía hubiera reflejado tanta indiferencia y apatía. Este hecho recuerda la votación de la Asamblea Constituyente en 1.990, como quiera que tuvo una abstención del 74%<sup>116</sup>. En breve, 2 coyunturas electorales diferentes pero trascendentales para el país, en donde la no participación por indiferencia ciudadana terminó imponiéndose.

Finalmente, se podría indicar que una de las razones que más incidió en los resultados del plebiscito fue la forma como las campañas abordaron su estrategia de comunicación para motivar el voto. En la campaña que apoyaba el SÍ casi toda la estrategia se asumió partiendo de la divulgación del contenido del texto

---

<sup>116</sup> BUENAHORA FEBRES, Jaime. *El Proceso Constituyente*. 4ª. ed., noviembre de 2011.

del acuerdo de paz, creyendo que su lectura persuadiría al elector para tomar esta opción. No se tuvo en cuenta el hábito generalizado de no lectura de los colombianos, ni la propia naturaleza del documento que se exponía, de más de 290 páginas. Era poco probable, como en efecto ocurrió, que la mayoría de la población leyera el texto del acuerdo en tan corto tiempo.

Para los partidarios de la campaña por el NO el trabajo resultaba más fácil; era básicamente hacer una propaganda visceral, atacando puntos neurálgicos del acuerdo que por cerca de cuatro años se venían reiterando por todos los medios posibles y a través de una simple combinación de información parcial y tergiversada y de manipulación de las emociones.

En síntesis, los factores claves para explicar este sorprendente resultado fueron los siguientes: La elevada abstención que afectó a ambas opciones, aunque más al SÍ que al NO, en particular en la costa Caribe. La incapacidad de la Unidad Nacional para movilizar votantes en muchas regiones donde tenían dominio. Y no solo en la Costa Caribe sino también en el Meta, Quindío y los Santanderes. El voto por el No logró convencer, en particular entre el electorado urbano de las ciudades grandes e intermedias, lo que desbordó el apoyo por el SÍ, que fue mayoritario en regiones más periféricas y afectadas por el conflicto.

Al final del día los participantes de lado y lado no tenían ni idea de cómo seguir adelante. Los días que siguieron fueron de total incertidumbre. Alguien propuso como salida una renegociación sobre puntos específicos para rescatar el acuerdo y, sorprendentemente, las cabezas visibles, ahora si del No, lo aceptaron.

### 3. *La abstención en el Plebiscito*

En 20 de las 34 zonas electorales, incluidas Bogotá y la circunscripción internacional, se registraron niveles de abstención superiores al promedio nacional histórico: 71,7%. Con la excepción de Arauca y Caquetá, en estas circunscripciones de alta abstención, la mayoría de la población votante lo hizo por la opción del SI. En Bogotá, que representa el 15,9% del censo electoral, 1'423.612 ciudadanos adoptaron la opción del SI, al paso que 1'114.933 se inclinaron por el NO. El Distrito Capital concentró una alta proporción del voto libre, informado y consciente.

De los cerca de 600 mil nacionales aptos para votar en el extranjero, sólo participaron 82.996 personas, o sea el 13,9%, reflejando un alto desafecho frente al destino de su país de origen, quizás por desarraigo gradual o, mejor aún, por aculturación progresiva en la nación receptora. Salvo en los Estados Unidos,

Emiratos Árabes y Paraguay, en los demás países en donde se han establecido los colombianos, la preferencia fue por el SI, con 44.801 votos, equivalentes al 54,13% del total, frente a 37.995 votos por el NO, igual al 45,86%.

En los 8 departamentos que integran la Región Caribe, es decir, en Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, la Guajira, Magdalena, San Andrés, y Sucre, 3 de cada 4 potenciales electores ignoraron el plebiscito. Sin embargo, en todas estas entidades territoriales fue prevalente el voto por el SI. Dentro de las posibles razones que explican la alta abstención en la Región Caribe, se mencionan 2: por un lado, el impacto del huracán Matthew, que generó lluvias intensas e impidió que los ciudadanos se acercaran a las urnas; por otro, las maquinarias políticas no se utilizaron en su real dimensión para movilizar a los electores.

En 9 de las regiones más afectadas por el conflicto armado, caracterizadas por mayores índices de pobreza y menos institucionalidad, ganó el voto por el SI: Nos referimos al Amazonas, Chocó, Cauca, Nariño, Putumayo, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada. No obstante, en estos departamentos el nivel de abstención promedio fue del 68%.

En el Valle, uno de los principales centros agrícolas e industriales del país, el 18,6% de los ciudadanos habilitados para votar decidió apoyar los acuerdos y adoptó el SI, al paso que el 16,9% respaldó el NO; estas cifras indican que la abstención alcanzó el 63,9%.

Ahora pasemos a las 13 entidades territoriales en donde el rechazo a los acuerdos suscritos entre el Gobierno y las FARC fue mayoritario: Antioquia, Arauca, Caldas, Caquetá, Casanare, Cundinamarca, Huila, Meta, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Santander y Tolima. El nivel de abstención promedio registrado en estos departamentos fue del 52,4%, lo que indica que estuvo 10.1 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional, que muestra el 62,7%. Como se observa, la abstención fue muchísimo más alta en las zonas en donde el SI ganó o, si se quiere, desde la otra cara de la moneda, la gente votó mucho más en donde los sentimientos de rechazo a los acuerdos fueron mayoritarios.

## F. EL SEGUNDO ACUERDO

Ante el inesperado resultado del 2 de octubre, el Gobierno decidió sentarse a la mesa con los distintos sectores que representaban el rechazo a los acuerdos, y con los voceros de las víctimas del conflicto, en el propósito de intercambiar opiniones y recoger propuestas que sirvieran para ajustar lo pactado con las FARC el pasado 26 de septiembre. Después de largas jornadas,

esos planteamientos fueron llevados por el equipo negociador a La Habana, en donde se discutieron con los representantes del grupo insurgente durante varias semanas. Se recibieron propuestas de los más variados sectores sociales, verbigracia, grupos religiosos, asociaciones de víctimas, y organizaciones partidistas. Pasados 41 días de la derrota del SI en el plebiscito, el Gobierno y las FARC anunciaron que habían alcanzado un nuevo acuerdo de paz, que contenía por lo menos 190 precisiones o modificaciones, todas pedidas por quienes optaron por el NO.

Los cambios que contenía, en consideración al Primer Acuerdo, se referían básicamente a temas como la justicia transicional, las circunstancias que rodearían la restricción de la libertad para quienes confesaren y colaboraren abiertamente con la justicia, y la participación en política de los miembros del grupo insurgente. Otros ajustes, no menos importantes, tocaron el enfoque de género, y la competencia de la Corte Constitucional para resolver las tutelas que se entablaren contra el Tribunal Especial para la Paz.

### *1. Los diálogos entre el Gobierno y los voceros del NO*

Los voceros del NO representaban a algunos sectores políticos particulares y buena parte de las llamadas iglesias cristianas. Entre los primeros, sin duda, se encontraban el Centro Democrático y un segmento del Conservatismo. Los ex presidentes Alvaro Uribe y Andrés Pastrana se mostraron bastante activos resaltando la victoria del NO sobre el SI. Lo propio hicieron reconocidos dirigentes de los movimientos cristianos. Varias sesiones se desarrollaron para intercambiar ideas y opiniones sobre el texto del Acuerdo Final. Las conversaciones con el Centro Democrático resultaron mucho más complejas.

En resumen, después de intensas jornadas, los cambios más significativos fueron los siguientes: En primer término, el acuerdo no pasaría a formar parte de la Constitución, ya que solo harían parte los puntos relativos a los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, que ya estaban incorporados. Sin embargo, se introduciría un artículo transitorio con el único fin de blindar los acuerdos por 3 períodos presidenciales.

Un segundo aspecto concierne al sistema especial de justicia transicional, más conocido como JEP o Jurisdicción Especial de Paz, que tendría un límite de 10 años. Se le podrían adicionar 5 más, también prorrogables, pero solamente para concluir las actividades de la jurisdicción. Y, en cuanto a las solicitudes de investigación, ellas se recibirían en los primeros 2 años, con la posibilidad de

prórroga por 1 más. Se convino también que no habría jueces extranjeros en la JEP, toda vez que serían 38 los magistrados colombianos, con 13 suplentes, quienes se encargarían de esta jurisdicción. Los 10 juristas extranjeros que finalmente se aceptaron, solo darían opiniones a los tribunales especiales que se conformaren. Finalmente, se pactó que las decisiones de la JEP podrían ser revisadas por la Corte Constitucional en virtud de la acción de tutela, siempre y cuando se hubieren agotado las dos instancias de apelación en la JEP, y fuere admitida por la Corte.

En tercer lugar, se aclaró la “*restricción efectiva de la libertad*”, entendida como una pena alternativa a la de la prisión para quienes cuenten la verdad de sus crímenes de forma inmediata. A los magistrados correspondería indicar donde se cumpliría la pena que, en todo caso, no sería un espacio mayor al de una vereda, así como los horarios que deberían respetar los sentenciados, y los períodos de ejecución de las acciones reparadoras.

Como cuarto punto reseñemos una modificación no sugerida por los partidarios del NO sino por la organización *Human Rights Watch*, respecto del papel de los mandos en las acciones de los subordinados. Sobre este particular, el acuerdo suscrito en Cartagena decía: “*En ningún caso la responsabilidad en el mando podrá fundarse exclusivamente en el rango, la jerarquía o el ámbito de jurisdicción*”. La responsabilidad por actos de subordinados debía basarse en un control y conocimiento constante de su conducta. El nuevo texto aclaraba lo anterior: “*Se entiende por control efectivo de la respectiva conducta, la posibilidad real que el superior tenía de haber ejercido un control apropiado sobre sus subalternos, en relación con la conducta delictiva, tal y como indica el artículo 28 del Estatuto de Roma*”, toda vez que señala que el superior es responsable si “*hubiere sabido*” o “*hubiere debido saber*” que sus subalternos estaban cometiendo un crimen.

Como quinta modificación al acuerdo de septiembre, resaltemos la precisión en el sentido de que las FARC deberían declarar sus bienes y activos durante la dejación de armas, los cuales servirían para reparar a las víctimas del conflicto. Así mismo, se adicionaron varias líneas para aclarar cómo se decidiría si el narcotráfico es delito conexo a la rebelión, o delito político y puede, por lo tanto, ser amnistiado.

En sexto lugar, se aceptó reducir en un 30% la financiación del partido de las FARC “*...para que quede en igualdad de condiciones con los demás partidos*”.

Como séptima variación al texto inicial, por petición de diferentes iglesias, se acogió que la llamada “*ideología de género*” no estuviera presente en el texto.

Finalmente, recordemos una de las principales solicitudes de los partidarios del NO, concretamente del Centro Democrático, que fue rechazada y, por lo mismo, no se incorporó al acuerdo. Nos referimos a la pretensión de sus voceros en el sentido de que los jefes de las FARC no pudieran acceder a cargos de elección popular. El acuerdo se mantuvo, por manera que las 10 curules pactadas, a razón de 5 en el Senado de la República y 5 en la Cámara de Representantes, se mantuvieron por dos períodos constitucionales consecutivos.

Ese amplio paquete de modificaciones al acuerdo inicial se discutió durante varias semanas entre los representantes del Gobierno y los voceros de las FARC en La Habana. Habiendo aceptado la gran mayoría de los cambios sugeridos, se estructuró el texto del nuevo o segundo Acuerdo. Quedaba por afinar el mecanismo para su refrendación.

## 2. *La Refrendación del Acuerdo de Paz por el Congreso*

El segundo Acuerdo de Paz, que fue firmado en el Teatro Colón el 24 de noviembre de 2016, no fue sometido al escrutinio popular sino refrendado por el Congreso de la República, entendido como órgano del Estado depositario de la soberanía popular. Este acuerdo era bastante diferente al debatido en La Habana durante 5 años, que fue rechazado por los colombianos en el plebiscito del 2 de octubre. Tan pronto el presidente Santos confirmó que el nuevo Acuerdo de Paz sería refrendado por el órgano legislativo, Mauricio Lizcano, entonces presidente del Senado, manifestó que los partidos de la coalición de la Unidad por la Paz habían presentado una proposición para convocar a un debate de control político. Entre los citados a ese debate estaban los negociadores del Gobierno en La Habana y el Ministro del Interior, y de igual modo, los voceros del SI y del NO en el plebiscito. La proposición también invitaba a un grupo de voceros que desde la sociedad civil habían promovido las opciones del SI y el NO en el plebiscito. Se trataba, pues, de analizar y discutir la política de paz del Gobierno.

Así mismo, se decía que al término del debate y amparados en los artículos 248 y 252 del reglamento del Congreso, “...se someterá a la plenaria una proposición para establecer si los senadores se declaran satisfechos con las explicaciones ofrecidas por el Gobierno, y si se adopta la decisión política de refrendar el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP”.

Una vez concluyó el debate, tanto en el Senado como en la Cámara, los congresistas votaron y refrendaron, en su condición de representantes directos del pueblo colombiano, el nuevo Acuerdo de Paz, que había sido presentado en La Habana el 12 de noviembre. El Senado en pleno, con 75 votos a favor y 0 en contra, dio el primer campanazo a la refrendación, y luego la Cámara, con 130 votos a favor y 0 en contra, hizo lo mismo.

La decisión del Congreso, permitió retomar el curso del proceso que había quedado truncado por la no refrendación popular del Acuerdo de Paz. Todos los partidos políticos, excepto el Centro Democrático, apoyaron este mecanismo de aprobación. Así se fijaba el día D, que marcaba un punto de inflexión en la incorporación de los rebeldes a la vida civil. El Presidente Santos dijo que “*el día D más 30, más 60, más 90, hasta el 150*” comprendería el tiempo para el proceso de desarme, y destacó que en el día D más 150, todas las armas de las Farc deberían estar en poder de la ONU. En los recintos de Senado y Cámara, que estaban a media luz, rostros de alegría acompañados de velas encendidas y pañuelos blancos le dieron la bienvenida al Acuerdo de Paz.

## CAPÍTULO IV

### PROCESOS ELECTORALES Y CONSTRUCCIÓN DE DEMOCRACIA

Los tres capítulos precedentes nos permitieron profundizar sobre algunos aspectos generales de la democracia, en especial sus tipos o categorías, poniendo el énfasis en el valor de la democracia según los resultados, y nos llevaron al análisis tanto teórico como práctico de los procesos electorales entendidos como su fundamento. Primeramente, consideramos todo el edificio institucional relacionado con los sistemas electorales bajo una metodología histórico comparativa, de suerte que pudimos revisar su evolución en el mundo y en Colombia; luego, concentramos nuestra atención en dos categorías de la democracia según el rol desempeñado por los ciudadanos, apoyándonos en ejercicios concretos: por un lado, las elecciones de la circunscripción nacional del Senado de la República de 2.018, como manifestación de la democracia representativa; y, por otro, el plebiscito por la Paz, realizado en 2.016, como reflejo de la democracia participativa. Este último capítulo procura radiografiar el alcance y las limitaciones que los debates eleccionarios tienen para construir democracia en nuestro país.

#### 1. ¿CONSTRUCCIÓN DE CUÁL DEMOCRACIA?

Los dos procesos electorales señalados, reflejo de la democracia representativa y la democracia participativa, encajan cómodamente en la llamada democracia política. De cierta forma, ratifican su funcionamiento. Lo propio podría decirse de la democracia según los tipos de gobierno, es decir, parlamentaria, semiparlamentaria, semipresidencial o presidencial. Estos modelos, en su desarrollo, también confirmarían la operatividad de la democracia política. Inclusive, teniendo en cuenta las diferentes ideologías, podríamos decir que un gobierno conservador, liberal o socialista, también tendría que seguir en principio el marco institucional de la democracia política. Ahora bien, esas categorías de la democracia no necesariamente conducen a la construcción de la democracia económica y social, que es la que más interesa a los ciudadanos, por cuanto no necesariamente garantizan la inclusión y las oportunidades para

todos. De todas formas, el desarrollo de esta última categoría de la democracia, todavía esquiva entre nosotros, depende de los resultados que entreguen los procesos electorales y la gobernabilidad que señalen.

En las democracias contemporáneas del mundo desarrollado, generalmente la democracia política, soportada en el modelo liberal capitalista, ha logrado generar de manera gradual y progresiva la construcción de la democracia económica y social. Estas dos formas de la democracia no se oponen entre sí. Todo lo contrario, son categorías suyas absolutamente compatibles y complementarias. De acuerdo con los postulados teóricos, la democracia política debiera conducir a la democracia económica y social. Este proceso, que resultó fundamental en los Estados Unidos de América después de la Gran Recesión bajo el liderazgo de Franklin D. Roosevelt, también lo fue en la Europa de la Post Guerra bajo el modelo keynesiano, originando el *Welfare State* o Estado Bienestar, siempre listo a intervenir para corregir las anomalías del mercado y reducir las diferencias entre las categorías sociales. Algo semejante ocurrió en otras naciones industrializadas, verbigracia, Australia, Nueva Zelanda y Canadá. Sin embargo, la suerte de la democracia política en el Tercer Mundo no ha sido la misma, toda vez que se ha mostrado incapaz de construir los cimientos para edificar una verdadera democracia económica y social. La democracia, basada en el modelo liberal capitalista, no pasa de ser una democracia política formal, con poca efectividad y resultados, en la mayoría de los países en vías de desarrollo. ¿Cuáles son las causas que impiden esa secuencia o relación causa-efecto entre la democracia política y la democracia económica y social? ¿Cómo podrían superarse los elementos de bloqueo en los países en vías de desarrollo?

#### A. LA CARENCIA DE PUENTES ENTRE LA DEMOCRACIA POLÍTICA Y LA DEMOCRACIA ECONÓMICA Y SOCIAL

Colombia es parte de ese inmenso bloque de más de 130 naciones que conforman el Tercer Mundo, en la medida en que integra el capitalismo internacional de periferia, esto es, cumple mayoritariamente su función de exportador de minerales y materias primas diversas, a tiempo que importa casi todo porque su capacidad industrial es demasiado débil y ha sido renuente a poner en marcha cualquier plan que, sobre niveles de proteccionismo, tienda a la sustitución gradual de importaciones. Esto, que ha sido realidad por décadas, se complicó más todavía desde comienzos de los noventas, como quiera que el acelerador neoliberal se desplegó en nuestro país, y en todo el Tercer Mundo, debilitando su soberanía económica.

Así las cosas, la puesta en marcha de un Estado Social de Derecho, tal como lo predica la Constitución de 1.991, que garantice el desarrollo de los derechos económicos, sociales y culturales, tales como la educación, la salud, la vivienda y el empleo, lo cual implicaría una alta dosis de intervencionismo de Estado por las altísimas desigualdades sociales, ha sido una tarea permanentemente aplazada. Todo parece estructurado para consolidar la libertad de los mercados con la menor interferencia posible del Estado o, como diría N. CHOMSKY, para colocar la rentabilidad por encima del ser humano<sup>117</sup>. El resultado de ese proceso, en términos sociales y económicos, no puede ser otro que el *statu quo*, o sea la conservación de la marginalidad para amplios sectores de la población. La aplicación de los principios de la prevalencia del interés general y la solidaridad social sigue todavía distante. En conclusión, no hay secuencia ni puentes entre la democracia política y la democracia económica y social.

Es importante desde ahora tener claro que no hace falta abandonar el capitalismo para alcanzar el Estado Social de Derecho, tal como ha ocurrido en la mayoría de las naciones democráticas y desarrolladas del mundo contemporáneo. Pero no menos importante resulta tener presente que no es lo mismo ser parte del capitalismo internacional como nación industrializada, económicamente independiente y soberana, que ser integrante de ese mismo capitalismo como país del Tercer Mundo, desfinanciado, endeudado y dependiente, que ha tenido que resignarse con seguir de manera puntual y obediente las instrucciones de reajuste estructural impuestas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Así mismo, más allá de las ideologías y sus diferencias, es fundamental insistir en la importancia que tienen los procesos electorales como mecanismo para definir el futuro de cualquier sociedad. No se puede concebir la democracia sin elecciones, toda vez que suponen participación ciudadana para la toma de las grandes decisiones colectivas, competencia política entre partidos y movimientos, y enfrentamiento programático. Es cierto: en cualquier sistema democrático, los procesos electorales son el punto culminante de la lucha por el poder y la visión de sociedad que se pretende. La pregunta que nos hacemos es simple: ¿cómo darle a la democracia política un alcance económico y social?

---

<sup>117</sup> CHOMSKY, Noam. *Le profit avant l'homme*, éditions 10/18 Arthème Fayard, Paris, 2.003.

## B. EL BLOQUEO INSTITUCIONAL

La no secuencia entre la democracia política y la democracia económica y social genera de manera gradual el bloqueo de las instituciones, razón por la cual el progreso del país se obstaculiza. El Estado es el motor principal para generar bienestar o justicia social, dado que las políticas públicas dependen de su impulso y orientación. La causa, sin duda, de la esclerosis de las instituciones se encuentra en el modelo neoliberal que nos caracteriza, toda vez que impide cualquier fórmula que tienda a corregir los desequilibrios entre sectores de la colectividad. Por consiguiente, el desarrollo de la democracia, en particular de la democracia económica y social, se ve fuertemente afectado. Reiteramos que no se trata de un cuestionamiento al capitalismo como género económico, sino a una de sus especies, cual es la del neoliberalismo ilimitado y sin control, propio de la globalización a ultranza. Estas circunstancias no son exclusivas de Colombia, ya que también golpean a todos los países dependientes y en vías de desarrollo que se hallan insertos en el actual orden económico y político internacional. Todo lo que hace parte de la superestructura, comenzando por el andamiaje institucional con sus derivaciones, tiene en esa geografía del Tercer Mundo un deterioro gradual, cada vez más preocupante.

En referencia a nuestra nación, baste reflexionar sobre el funcionamiento de la rama judicial, que no puede entregar una pronta y cumplida justicia, como que parece bloqueada por la acumulación de litigios y el crucigrama procedimental, y se muestra bastante permeada por el fenómeno de la corrupción; sobre la operatividad del Congreso de la República y demás corporaciones públicas, en donde los partidos y movimientos políticos, lejos de articular intereses sectoriales y propósitos generales de los ciudadanos, coordinan más bien objetivos parcelados de los profesionales de la política y sus respectivas clientelas; sobre el poder ejecutivo, en sus niveles nacional, departamental y municipal, cuyas políticas públicas tienen corto alcance ante las múltiples necesidades básicas insatisfechas y no atacan los problemas en sus causas y, en cambio, los manejos presupuestales en no pocos casos resultan turbios e inescrupulosos; sobre el sistema tributario del país, que carece de una consolidación estructural, y se halla concebido como una simple colcha de retazos según las coyunturas o necesidades de orden fiscal o de financiamiento; o, sobre la deuda externa, siempre creciente, que tanto compromete a las generaciones futuras. En breve, las políticas públicas no solo no establecen correctivos frente a las desigualdades estructurales sino que carecen de fondos suficientes por la aguda crisis fiscal. No olvidemos que la inversión social

para 2.019 alcanza tan solo 35,4 billones de pesos, equivalentes al 13,66% del presupuesto nacional, en tanto que el servicio de la deuda sustrae la dramática cifra de 66,4 billones de pesos, es decir, el 25,63% del total del presupuesto. Dicho de otra forma, parte significativa del trabajo de los colombianos termina en los bolsillos de las entidades financieras internacionales.

No obstante los anteriores inconvenientes, creemos que en Colombia es posible establecer puentes efectivos entre la democracia política y la democracia económica y social. Se requiere por supuesto de una firme voluntad política que con fundamento en el intervencionismo de Estado corrija los desequilibrios e injusticias creados por el mercado, es decir, que ponga en marcha una serie de ajustes progresivos al modelo económico, en particular en las áreas donde las diferencias económicas y sociales más niegan la democracia, o más rechazan la inclusión y la igualdad de oportunidades. Sólo que para entender el reto que semejante tarea implica, en tanto que compromete el trabajo de toda una generación y de diferentes gobiernos, es indispensable una gran dosis de objetividad para conocer primero el diagnóstico de la nación colombiana. Este ejercicio es doble en la medida en que supone, por un lado, la cabal comprensión de la posición que nuestro país ocupa en el contexto internacional capitalista y, por otro, las circunstancias que caracterizan su realidad económica y social. Una vez establecida esta radiografía, con los procesos electorales como fundamento de la democracia, podrían plantearse alternativas viables de desarrollo, es decir, de verdadera democracia económica y social. En otras palabras, a fin de comprender las inmensas dificultades que en nuestro país encuentra la democracia política para transformarse o convertirse en democracia económica y social, revisemos algunos factores económicos de carácter externo, de suerte que podamos luego reflexionar sobre los elementos internos que también coadyuvan a su negación o bloqueo.

## 2. LOS PROBLEMAS EXÓGENOS DE LA DEMOCRACIA COLOMBIANA

Los factores externos, que dificultan el desarrollo de la democracia económica y social en nuestro país, están ligados todos al modelo neoliberal. Esta corriente constituye una seria amenaza para cualquier sociedad democrática, en especial para las más débiles, que son las del Tercer Mundo. Solo entendiendo el inmenso poder del capitalismo a escala internacional, se puede interpretar a cabalidad la realidad económica de Colombia. Es simple: el capitalismo, en su forma ilimitada y salvaje, se ha vuelto casi una dictadura. Es tan difícil resistirle,

que ya son muchos los Estados que han perdido paulatinamente su soberanía económica. Más de 49 naciones se encuentran en completa bancarrota, y muchas otras se hallan con una deuda pública que compromete severamente sus finanzas e impide su desarrollo.

Los mercados, a pesar de la continua prédica del libre comercio, no son casi competitivos, como quiera que la economía está generalmente dominada en cualquiera de sus principales sectores por un puñado de compañías transnacionales que son capaces de controlarlos, lo cual hace que dichas empresas no tengan que enfrentar la competencia que relatan los manuales y discursos de economistas y políticos. Como anota R.W. MCCHESNEY, “...cualquier actividad que lleve a la dominación de la sociedad por parte de las empresas multinacionales debe entenderse como sospechosa...Es absurdo confundir capitalismo con democracia o, más claro, es imposible ser al mismo tiempo firme defensor del capitalismo y de la democracia”<sup>118</sup>. El tema, que tiene numerosas aristas, nos recuerda inclusive que no son pocas las multinacionales que se comportan en el Tercer Mundo como organizaciones totalitarias, toda vez que operan sobre reglas no democráticas<sup>119</sup>. El hecho de que la economía se estructure alrededor de estas poderosas firmas, compromete seriamente nuestra capacidad interna para construir democracia económica y social.

#### A. LA FUERZA DEL CAPITALISMO INTERNACIONAL

El neoliberalismo, que desplegó sus baterías a comienzos de los ochentas bajo las administraciones de M. Thatcher y R. Reagan, respectivamente en el Reino Unido y los Estados Unidos de América, avanzó a ritmo despiadado una vez colapsó la Unión Soviética. Cumplidas ya casi tres décadas, se le toma por paradigma económico y social, al punto que no sólo partidos políticos de derecha y centro, sino también algunos de la izquierda tradicional, en absurda paradoja, lo han adoptado con ligeros ajustes como parte de su credo.

A principios de los noventas, el capitalismo internacional no solo celebraba con alborozo el desmantelamiento de la Unión Soviética sino que aprovechaba cualquier oportunidad para amplificar y acelerar el ritmo del libre mercado. Las bondades de la apertura económica se exageraban en el discurso económico,

---

<sup>118</sup> Robert W. MCCHESNEY, profesor de la Universidad de Illinois, en el prólogo al libro *Profit over People. Neoliberalism and Global Order*, de N. CHOMSKY.

<sup>119</sup> Baste recordar la *Drummond* y sus procesos por supuestos giros a paramilitares para asesinar a líderes sindicales. *El Tiempo*, 28 de octubre de 2.018.

como si *per se* significaran progreso y bienestar. No importaban las estadísticas de la pobreza en el mundo, en particular en 127 países subdesarrollados. ¿Qué sentido tenía recordar que el 45% de la población del mundo vivía entonces con menos de dos dólares diarios? Había que enfatizar que el comunismo soviético, como modelo económico, había sido derrotado. Los países de Europa del Este hacían transición desenfrenada del comunismo al capitalismo internacional, sin posibilidades de experimentar la etapa lógica del capitalismo nacional. La Unión Europea y los Estados Unidos les abrían las puertas ofreciéndoles nuevas perspectivas en lo político y en lo económico. Después de tantas décadas de opresión soviética, cualquier cosa les parecía aceptable. En otras palabras, la globalización, la versión última del neoliberalismo, estaba a la orden del día, adobada con las recetas que las grandes instituciones financieras, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, recomendaban a cualquier nación con tropiezos económicos, es decir, políticas de reajuste basadas en la disminución del Estado mediante la privatización de sus empresas, la reducción de los programas sociales, la eliminación de aranceles y demás medidas proteccionistas, y la devaluación de la moneda, entre otras muchas. Los países de América Latina, que tenían una deuda externa de 27.000 millones de dólares en 1970, y que la habían visto crecer irresponsablemente a 235.000 millones de dólares en 1980, y a la extravagante suma de 476.000 millones de dólares en 1990, recibían todos la misma fórmula<sup>120</sup>.

### 1. *El inmenso poder de las Transnacionales*

Para mayor ilustración sobre la fuerza y acumulación del capital en esta era de la globalización, no basta con recordar las grandes diferencias entre las naciones industrializadas y aquéllas en vías de desarrollo, sino que es menester considerar el inmenso peso económico de las empresas multinacionales. Las dos mil compañías que mueven la economía mundial, agrupadas en sólidas asociaciones sectoriales o alianzas estratégicas, son capaces de imponerse sobre los poderes públicos de muchos estados, en particular de los estados del Tercer Mundo, erosionando su soberanía económica y política. Baste comparar los activos globales de diez de las más importantes corporaciones transnacionales del mundo con diez países cuyo poder económico resulta semejante. Nos referimos, por un lado, a Toyota, Volkswagen Group, Royal Dutch Shell, General Electric, Exxon Mobil, Apple Computer, EDF SA France, Chevron,

---

<sup>120</sup> SKIDMORE, Thomas y SMITH, Peter. En: 'Modern Latin America', capítulo II, pp. 59 y ss.

British Petroleum, y Daimler G.A.; y, por otro, a naciones como Suecia, Polonia, Bélgica, Austria, Noruega, Suráfrica, Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Grecia<sup>121</sup>.

Estamos ante un escenario de ficción, propio del realismo mágico. Parece increíble que Toyota posea activos globales superiores al Producto Interno Bruto de Austria, Noruega y Dinamarca, o que lo propio pase con el grupo Volkswagen si se le compara con Suráfrica, Finlandia, Irlanda y Grecia. Si éso ocurre en tratándose de naciones europeas, altamente industrializadas, ¿qué puede esperarse al confrontar los activos de las principales transnacionales con el PIB de cualquiera de los países de América Latina? Sabemos bien que centenares de empresas multinacionales tienen gran poder para influenciar a los gobiernos del Tercer Mundo, puesto que los doblegan y obtienen todo tipo de ventajas, como concesiones, exención de impuestos, subvenciones, o préstamos a intereses bonificados. Estas son las cifras:

**Peso económico de 10 Transnacionales por sus activos globales,  
comparado con el PIB de 10 Estados, y en miles de millones de US dólares**

1. Suecia	514,4
2. Polonia	471,4
3. Bélgica	467,9
4. Toyota	435,9
5. Volkswagen Group	431,8
6. Austria	416,5
7. Royal Dutch - Shell	411,2
8. Noruega	398,8
9. General Electric	365,1
10. Suráfrica	349,8
11. Dinamarca	346,1
12. Exxon Mobil	330,3
13. Apple Computer	321,6
14. EDF SA France	296,6
15. Finlandia	272,2
16. Chevron	266,1
17. British Petroleum	263,3
18. Daimler G.A.	256,1
19. Irlanda	250,8
20. Grecia	235,5

<sup>121</sup> The World's Top 100 Non-Financial MNEs. Ranked by Foreign Assets, Report of the UN Conference on Trade and Development UNCTAD, 2.017; y GDP de países 2.017, UN Report.

Ahora bien, las diferencias existentes entre las naciones del mundo industrializado y los llamados países emergentes o en vías de desarrollo, también son abismales. No le falta razón a P. DÍAZ ARENAS al señalar que, “... *el capitalismo actual no es simplemente una yuxtaposición de formaciones sociales o de capitalismo nacionales sino todo un sistema jerarquizado, resultante de relaciones de intercambio desiguales, lo que significa que existe una gran plusvalía internacional*”<sup>122</sup>.

## 2. *Los indicativos de América Latina*

Antes de considerar las cifras de América Latina, recordemos que el 20% de la población mundial, o sea unos 1.320 millones de seres humanos, pertenecientes al llamado mundo industrializado, tenían una participación del 74% en el PIB global de 2.012. En cambio, el 80% de la población global, es decir, 5.280 millones de personas, residentes en países del Tercer Mundo, apenas tenían una participación del 26% en el PIB mundial. Es más: el 20% más pobre del planeta tenía entonces una participación del 2% en el PIB global<sup>123</sup>.

Ahora bien, los indicativos de América Latina también muestran de manera clara el aumento de la pobreza y la indigencia como consecuencia de las políticas neoliberales de las tres últimas décadas. En 1.980, América Latina tenía 358 millones de personas, de las cuales el 41% se encontraba por debajo de la línea de pobreza. Pero en 2.001, cuando la población era de 515 millones, el porcentaje de quienes se ubicaban por debajo de la línea de pobreza había aumentado al 42,5%. Y, peor aún si miramos los datos de la CEPAL de 2.013, puesto que ya con una población de 586 millones, la línea de los habitantes por debajo de la línea de pobreza llegaba al 44,9%. Otro dato: a comienzos del siglo XXI América Latina contaba con más de 234 millones de pobres, de los cuales los indigentes representaban la vergonzosa cifra de 104 millones<sup>124</sup>.

Nuestra región ha sido bastante *sui generis*. Su contraste con el Extremo Oriente, también en vías de desarrollo, resulta más que ilustrativo. En términos de desigualdades, como las que se observan en materias de educación, salud y asistencia social, América Latina muestra los peores indicativos del planeta, al paso que las cifras del sureste asiático son mucho menos dramáticas. En

---

<sup>122</sup> THOMAS DÍAZ ARENAS, Pedro A. En: ‘*Estado y Tercer Mundo*’, 3a. edición, Temis, pp. 73 y ss., 1.997.

<sup>123</sup> Informe de UNICEF de 2.012, titulado ‘*Desigualdad Global*’.

<sup>124</sup> Informe de la CEPAL de 2.013.

tratándose de importaciones, en nuestra zona éstas han estado orientadas al consumo de bienes requeridos por las élites, mientras que en el Extremo Oriente se han destinado a la inversión. Y, en cuanto a la fuga de capitales, en América Latina su monto equivale casi a la deuda conjunta, en tanto que en el lejano oriente se la ha podido controlar<sup>125</sup>.

La brecha mundial y regional parece insuperable, a pesar de los discursos, la retórica constitucional y algunos programas, como las metas del Milenio de las Naciones Unidas, que son un minúsculo paliativo frente a la fuerza del nuevo orden económico internacional dominado ampliamente por las tesis de la globalización.

No obstante, y con todo lo complicado que parezca, esa dinámica económica internacional no necesariamente impide la formación de una voluntad política capaz de resistir al capitalismo salvaje, remplazándolo por un capitalismo humano, que permita edificar el Estado Social de Derecho. Algunos gobiernos en América Latina, a pesar de la tendencia globalizante del capitalismo, trataron de poner en marcha graduales o moderadas transformaciones económicas y sociales, basados simplemente en los niveles de marginalidad que padecen amplios sectores de sus naciones. En algunos casos, el éxito ha sido ampliamente reconocido; en otros, se fracasó no por el modelo sino por el cáncer de la corrupción, fenómeno social que más adelante analizaremos. Pero en Colombia no hubo esa oportunidad, porque el gobierno coincidente con la Asamblea Constituyente de 1.991, y los que le sucedieron, siguieron al pie de la letra el Consenso de Washington o evangelio neoliberal. Insistimos en que es muy diferente jugar al capitalismo internacional en calidad de nación con fuerza industrial, independencia y soberanía económica, a participar en condición de miembro del llamado capitalismo dependiente o de periferia.

### 3. *El fallido Tratado de Libre Comercio para Las Américas*

En algunas naciones del sur, después de crueles dictaduras, la gente se ilusionaba más con la política, valga decir, las libertades y garantías fundamentales, los partidos y las elecciones, que con la transformación económica y social. Ya en los años de Bill Clinton como presidente de los Estados Unidos se hablaba del Mercado de Libre Comercio para las Américas como si fuera la panacea, al punto que se desarrolló en Miami la primera cumbre a finales de 1.994. Se trataba de construir un mercado amplio, que representaba a más de 780 millones de personas, y cuyo Producto Interno Bruto combinado

---

<sup>125</sup> CHOMSKY, Noam. *Op. Cit.*, p. 73.

era de US\$ 21.000 miles de millones anuales. Otras tres cumbres en búsqueda de la constitución de ese mercado libre se llevaron a cabo en Santiago de Chile, Quebec y Monterrey. En esta última, celebrada en enero de 2.004, no solo se pusieron de manifiesto el aumento de la pobreza en la región, en cuyas garras vivía el 44% de la población, y la situación de vulnerabilidad económica de algunos países, sino también el desbalance que se presentaría entre los Estados Unidos y los países lationamericanos en el tema agrícola por los subsidios que se otorgan en el país del norte. La oposición frente a este sensible punto, que lideró Brasil, contó rápidamente con el apoyo de otras naciones, como Argentina y Venezuela. Y entonces, el Tratado de Libre Comercio para las Américas quedó en estado agónico.

No se decía que el Producto Nacional Bruto de los Estados Unidos era por esos días de diez billones de dólares, al paso que el de todos los demás países americanos juntos, incluidos Canadá, Brasil y Méjico, era de dos billones. La meta era incrementar nuestra característica como países surtidores de materias primas a bajo precio, básicamente en minerales y productos agropecuarios, a tiempo que se nos valoraba como un potencial mercado de 590 millones de personas, esto es, un cliente perfecto para ese mundo industrializado que necesita en el día a día generar mayores hábitos de consumo en todos nuestros pueblos a través de la imposición o creación de necesidades.

Ante el fracaso del ALCA o Tratado de Libre Comercio para las Américas, la diplomacia económica de los Estados Unidos adoptó un plan B, consistente en ofrecer tratados bilaterales o regionales, escogiendo a Chile como primer cliente. Luego vinieron otros tratados, verbigracia, el de República Dominicana y los países centroamericanos con excepción de Panamá. Para entender la clarísima asimetría entre las partes firmantes del tratado, bien vale la pena recordar el comienzo del editorial del *New York Times* de ese día, que comenzaba así: “*La economía de los cinco países centroamericanos y la de República Dominicana, todos signatarios del tratado, es equivalente a la economía del estado de Connecticut*”<sup>126</sup>. Después vendrían los tratados que suscribieron en forma separada Panamá, Perú y Colombia con los Estados Unidos.

#### 4. *El Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos*

En cuanto al suscrito por Colombia, que entró en vigencia en mayo de 2.012, vale la pena recordar que, no obstante la presión ejercida para impulsarlo

---

<sup>126</sup> Periódico *The New York Times*, enero 2.006.

por Microsoft, Coca Cola, Walmart, General Motors y otras empresas transnacionales desde 2.007, tuvo una amplia demora en su ratificación por parte del Congreso de los Estados Unidos porque se argumentaba permanentemente por los demócratas que la violación de los derechos humanos en nuestro país continuaba, en particular frente a los sindicalistas. En cambio, el proceso de socialización del tratado en Colombia fue tan peculiar que cualquiera creía en sus bondades, comenzando por la ficción de que le venderíamos fácilmente productos a más de 350 millones de personas. La verdad, no se quería entender ni aceptar la inmensa asimetría económica entre los Estados Unidos, primera potencia económica del planeta, y Colombia, en condición de nación dependiente y tercermundista.

El neoliberalismo, bien enquistado en nuestro país desde comienzos de los noventas, venía produciendo el traspaso progresivo de compañías nacionales a manos extranjeras. Se calcula que al menos unas 70 empresas emblemáticas colombianas cayeron bajo el dominio del capital foráneo en los últimos 25 años. Estos son algunos casos: Papas Margarita pasó a manos del rey mundial de los pasabocas, Frito Lay; Coltabaco a la Phillips Morris; Bavaria a la sudafricana SAB Miller; Avianca al grupo Sinergy de Brasil; Imusa a la francesa SEB; Sofasa a la Renault; Computec o Data Crédito a la irlandesa Experian; Medicina Prepagada Colpatria al grupo francés AXA; la organización Terpel a la chilena Copec; Coltejer al grupo mejicano Kaltex; Genfar a la francesa Sanofi; Carvajal Información a la sociedad matriz Publicar PMM, filial del fondo de capital Evolvere; Baterías MAC a la estadounidense Johnson Controls; Caracol Radio al grupo español Prisa; Colombia Móvil a Millicom de Luxemburgo; Banco Ganadero al BBVA de España; y Paz del Río a Votorantim de Brasil. Adicionalmente, recordemos que los procesos de privatización de empresas del sector minero energético, como los de Codensa, Cerromatoso y Carbocol, facilitaron que compañías nacionales también pasaran a manos de extranjeros<sup>127</sup>.

Nada parecía suficiente, porque con el Tratado de Libre Comercio firmado con los Estados Unidos, ese proceso se aceleró. En efecto, al cumplirse tres años del Tratado, o sea a mediados del 2.015, la dinámica mostraba las empresas norteamericanas de Victoria Secret, Marriot, Starbucks, Starwood, y Forever 21 formando cadenas de comercio, al paso que otras como Donaldson Company adquiría Industrias Partmo de Bucaramanga, General Cable a la bogotana Procables, y Arthur Gallagher, conocida en el corretaje de seguros, se hacía a

---

<sup>127</sup> Periódico *El Tiempo*, Redacción *Economía y Negocios*, 17 de agosto de 2.014.

ARM Re Ltda. Otras empresas estadounidenses prefirieron asociarse, como la gigante Whirpool con Haceb para hacer lavadoras<sup>128</sup>.

Las cifras globales poco a poco han develado la verdad que muchos anticipamos. En 2.011, Colombia exportaba a los Estados Unidos productos por valor de 23.114 millones de dólares, al paso que realizaba importaciones por 14.335 millones de dólares, es decir, teníamos una balanza comercial favorable en 8.778 millones de dólares. Pero ya en 2.015, en cambio, Colombia tan solo exportó 14.056 millones de dólares mientras que importó productos norteamericanos por valor de 16.503 millones de dólares, esto es, tuvimos una balanza comercial deficitaria en 2.446 millones de dólares<sup>129</sup>. Según el periódico *Agricultura y Ganadería*, nuestro país “...ha venido perdiendo peso en el monto de las exportaciones hacia Estados Unidos en más de US\$11.280 millones (cerca de \$32 billones), lo que representa una reducción de las ventas del 51,7% en un período de seis años”<sup>130</sup>. Otra investigación, desarrollada por la Universidad del Rosario, concluye que Colombia no ha podido diversificar sus exportaciones, al punto que solamente el 38% corresponden a productos no minero-energéticos<sup>131</sup>. En síntesis, el TLC con los Estados Unidos, expresión del neoliberalismo, no ha sido beneficioso para el país, por lo que es importante su pronta revisión para renegociar las cláusulas que más nos perjudican. Del mismo modo, aunque en proporción y alcance mucho menor, el TLC suscrito con Canadá indica que las ventas totales de Colombia a ese país disminuyeron al ritmo del 8,8% anual desde su entrada en vigencia en 2.011.

### 3. LOS PROBLEMAS ENDÓGENOS DE LA DEMOCRACIA COLOMBIANA

No es fácil hacer una relación de los problemas estructurales del país. Dadas las limitaciones del presente trabajo, a manera de abre bocas para la reflexión y la acción señalamos sólo algunos: La no interpretación adecuada de la Carta Política, toda vez que no se aplican los principios rectores de la prevalencia del interés general y la solidaridad entre los asociados; la inmensa complejidad social, por las diferencias de clase y los alarmantes niveles de desigualdad y pobreza; la incapacidad para manejar los recursos naturales, en tanto que son empresas transnacionales las que mayoritariamente los explotan y se

<sup>128</sup> Periódico *El Tiempo*, Redacción Economía y Negocios, 21 de agosto de 2.015.

<sup>129</sup> Datos actualizados de *Wikipedia*.

<sup>130</sup> *Agricultura y Ganadería*, Observatorio del TLC, 10 de mayo de 2.018.

<sup>131</sup> Universidad del Rosario, Centro de Pensamiento en Estrategias Competitivas CEPEC,

quedan con la mayor parte de las ganancias que producen; la no respuesta del Estado en virtud de sus políticas públicas, porque los planes de desarrollo son insuficientes y los recursos financieros escasos; la poca visión para enfrentar la crisis por parte de los partidos y movimientos políticos, entendidos como actores privilegiados en la lucha por el poder; y, la pérdida gradual de valores colectivos, por el creciente y generalizado fenómeno de la corrupción.

#### A. ¿EN CONTRAVÍA DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES?

La Carta Política dedica el Título Primero a los principios fundamentales que deben orientar al Estado colombiano, entendiéndolo como un Estado Social de Derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran, y en la prevalencia del interés general. Además, resalta los fines esenciales del Estado, cuales son servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Los anteriores preceptos, que parecen suficientes para entender la Carta Política en su integridad, debieran ser leídos a diario como oración ciudadana. Los principios rectores de la solidaridad social y la prevalencia del interés general se entrelazan con los fines del Estado, en particular con la promoción de la prosperidad general y la vigencia de un orden justo, para establecer la ruta a seguir por gobernantes y gobernados. Otra importante norma nos recuerda que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades, por lo cual el Estado debe promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva. No podemos, entonces, quedarnos en la retórica constitucional.

Nadie que comprenda a cabalidad el significado de estos principios y fines puede aceptar que el país esté en las condiciones en que se encuentra. No hay duda de que el Estado y la sociedad caminan en contravía de las reglas constitucionales. Sabemos, además, que la Constitución es norma de normas, y que en el evento de surgir incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se deben aplicar las disposiciones constitucionales. En el

mismo sentido, diríamos que en caso de choque o controversia entre los principios que orientan al Estado colombiano y los fines esenciales que éste persigue, y las normas de cualquier otro título o capítulo de la misma Constitución, verbigracia, las relativas al régimen económico y la hacienda pública, deben primar los primeros, es decir, los principios rectores y los fines esenciales. Este planteamiento, que resulta lógico, no puede ser en ningún caso objeto de desviación para interpretar las disposiciones constitucionales de carácter económico.

### 1. *La visión de los Constituyentes*

Una cosa tenían en mente los delegatarios: la construcción de un Estado Social de Derecho que permitiere gradualmente la inclusión de amplios sectores de la población al desarrollo nacional y la igualdad de oportunidades, sobre todo en materia de derechos económicos y sociales. Era obvio que para tan loable propósito, conocidos los niveles de injusticia y desigualdad, tenía que consagrarse el intervencionismo como instrumento de primera mano; pero otra cosa muy distinta pensaba el Gobierno de turno, adscrito al credo neoliberal, así como la élite empresarial e industrial del país. Esa diferencia entre la intención y la aplicación económica constitucional se ahondaría con particular rudeza en las administraciones posteriores.

Los delegatarios o constituyentes no fueron contundentes con su propósito. Más bien, actuaron con cierta dosis de ingenuidad, toda vez que no le otorgaron su verdadera dimensión a la corriente económica globalizante que sacudía el mundo, y que en Colombia comenzaba a sentirse bajo el *slogan* de la apertura. De cierta forma, dimensionaron los factores socio económicos internos como si fueran independientes y bajo la euforia de la Asamblea Constituyente, siempre tan cargada de expectativas y romanticismo y, por lo mismo, soñaron con edificar sin mayores tropiezos ni dificultades un Estado Social de Derecho que, teniendo en cuenta nuestros niveles de marginalidad y pobreza, llevara progresivamente a la construcción de una Colombia incluyente y con oportunidades. No entendieron que la dinámica económica nacional e internacional, tan llena de intereses y expresiva en sus presiones, doblegaría el propósito constituyente.

### 2. *Entre la libertad de empresa y el intervencionismo de Estado*

Las normas constitucionales relativas al Régimen Económico y la Hacienda Pública parecen conciliar las dos posiciones, la de los delegatarios y la del

Gobierno de entonces, aunque resaltando los síntomas del intervencionismo y la prevalencia del interés general. Es claro que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, pero dentro de los límites del bien común. Esto significa que la puesta en marcha de actividades que deterioren o pongan en riesgo el bienestar comunitario o social, tiene que limitarse. La acción intervencionista del Estado se desarrollaría entonces con el propósito de ajustar el desbordamiento causado. Varios son los conceptos que hacen conjunción para detener el abuso de la propiedad e iniciativa privadas en materia económica: interés general, interés social, bien común, y utilidad pública, entre otros. Hilando delgado podría pensarse que el concepto del interés general es más indeterminado, al paso que el concepto del interés social sería una concreción del interés general. Lo que importa es hacer prevalecer el beneficio de todos, o de la inmensa mayoría. Baste un ejemplo: es evidente que la comercialización y el mercantilismo en la salud y la educación terminan afectando el bien común, es decir, el interés general, social, colectivo o comunitario. Y ante los desbalances de la sociedad colombiana en dichas materias, toda vez que hay amplia negación de oportunidades, es menester limitar el mercantilismo con herramientas intervencionistas. La salud y la educación son derechos para preservar en su integridad, no para dejárselos al libre mercado, al vaivén de la oferta y la demanda.

Así mismo, la libre competencia económica es un derecho de todos, pero con responsabilidades claras, o sea con limitaciones en la medida en que se afecte o perjudique a otros. La idea es la misma: si se rompe el equilibrio societario y se desborda la libre competencia causando daño a otros grupos o individuos, el Estado tendrá que poner en ejercicio su poder de árbitro entre las diferentes categorías sociales, en este caso asumiendo su rol intervencionista en favor de los damnificados.

La empresa, base del desarrollo, también tiene una función social que implica obligaciones. Por lo anterior, se concluye que la ley podrá siempre delimitar el alcance de la libertad económica cuando así lo exija el interés social. Del mismo modo, la dirección general de la economía corresponde al Estado, lo cual le permite intervenir, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y la distribución equitativa de las oportunidades. El Estado, en condición de garante para todos los sectores societarios, tiene la inmensa responsabilidad de orientar y racionalizar la economía para alcanzar la principal

finalidad colectiva, que no es otra que el bienestar general de la población, es decir, la vigencia de un orden justo, bajo el esquema de oportunidades al alcance de todos<sup>132</sup>. Todos estos lineamientos constitucionales están en concordancia con el Estado Social de Derecho.

### 3. *La interpretación de las normas económicas*

El problema ha radicado esencialmente en la carencia de voluntad política de los distintos gobiernos para darle cabal interpretación y aplicación económica a la Carta Política. Era un proceso lento que, de haber contado con una sólida voluntad política, hubiera comprometido toda una generación y, por supuesto, varios gobiernos consecutivos. Por los niveles de desigualdad imperantes, los derechos económicos y sociales no solo requerían ajustes estructurales sino que resultaban demasiado costosos. Su demanda en inversiones indicaba que solo podrían desarrollarse en forma gradual y progresiva. La pregunta era evidente: ¿Y cuál sería el ritmo de esa progresividad? Y la respuesta también, pues era obvio que ella dependería de los recursos.

Esa voluntad política tenía que concentrarse muy especialmente en reducir la brecha social hasta eliminarla, y en resolver los problemas estructurales de la economía colombiana. Un país que para hacer su presupuesto acude cada año al crédito y que, cuando de gastos se trata, compromete más del 25 o 30% en el servicio de su creciente deuda externa, tiene un profundo déficit fiscal. En esas condiciones, es claro que la inversión social resulta escasa frente al inmenso reto de las necesidades básicas insatisfechas. En 1.991, la deuda externa de Colombia era de 17.336 millones de dólares y representaba el 13% del Producto Interno Bruto. En la actualidad, la deuda externa neta llega a los 126.249 millones de dólares, pero equivale al 36,5% del PIB. En otras palabras, la deuda externa se ha multiplicado 7,28 veces en un período de 27 años. Estas cifras demuestran la gravedad del déficit fiscal colombiano<sup>133</sup>.

Precisamente por ello, se adoptó el principio constitucional de la Sostenibilidad Fiscal en 2.011. Solo que, la buena gerencia del Estado no se mide por el rígido control del gasto público, tarea que parece la principal para cualquier Ministro de Hacienda, sino muy especialmente por la capacidad para generarle al Estado mayores ingresos, frente a lo cual fueron varios los

<sup>132</sup> Constitución Política de Colombia, arts. 332 y ss.

<sup>133</sup> Banco de la República, Informe de Septiembre de 2.018. Sin embargo, según *The World Fact Book* de la CIA, la deuda pública representa el 49,4% del PIB.

caminos propuestos, comenzando por un manejo de nuestros recursos naturales con suficiente dignidad nacional, una reforma tributaria estructural, y una adecuada y coherente política pública frente a la deuda externa.

En síntesis, no parecía ni parece fácil diseñar rutas para la inclusión social y la extensión de derechos como la salud, la educación y la vivienda, propios del Estado Social de Derecho, en medio de las banderas neoliberales y el crónico déficit fiscal. De consiguiente, la primera gran tarea para construir una democracia económica y social en nuestro país radica en interpretar la Constitución con fundamento en los principios que deben guiar al Estado colombiano y en los fines esenciales que éste procura. No olvidemos los pilares del credo ciudadano: solidaridad social y prevalencia del interés general como principios rectores para promover la prosperidad general y la vigencia de un orden justo.

## B. LA REALIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL DEL PAÍS

Las Naciones Unidas, a través de su Programa para el Desarrollo PNUD, presentó en Japón a mediados de 2.014 su informe comparativo de naciones, según el cual Colombia ocupaba el puesto 98. En el contexto latinoamericano, nuestro país aparecía igualado con Ecuador, pero superado por Perú, Brasil, Argentina, Uruguay y Chile, entre otros. Aunque ese informe sostuviera que el promedio por habitante ganaba en Colombia 7.800 dólares al año, o sea 21 dólares al día, la distribución del ingreso muestra una inequidad enorme. Recordemos que otro estudio de la ONU colocó a nuestra nación como la tercera en desigualdad en una lista de 129 países, después de Angola y Haití, mientras que el Banco Mundial, en una medición latinoamericana, confirmó a nuestro país como el segundo más inequitativo de la región.

La verdad es que tenemos en la actualidad 23 millones de compatriotas viviendo en condiciones de pobreza, de los cuales 7 se hallan en extrema pobreza. Según el Banco Mundial, el 4,5% de la población colombiana vive con menos de 1,90 dólares al día; en la misma línea, encontramos que el 11,8% de nuestros compatriotas subsiste con menos de 3,20 dólares al día; y, si ampliamos el monto hasta 5,50 dólares por día, descubrimos que el 28% de la población vive con menos de dicha cantidad, es decir, con menos de 15 mil pesos colombianos al día, o sea unos 450 mil pesos al mes<sup>134</sup>. Otra investigación sobre la desigualdad y la pobreza en América Latina, realizada por la CEPAL,

---

<sup>134</sup> Informe del Banco Mundial sobre la pobreza y el ingreso, 2.018.

señala que el ingreso per capita por hogar en Colombia, que no por persona, era apenas de 311 dólares a finales de 2.012<sup>135</sup>. Y, en referencia a la población activa laboral, que es de 23.6 millones, téngase presente que el 45% gana el salario mínimo, o menos<sup>136</sup>. Las anteriores cifras confirman todas que marchamos en contravía de los principios constitucionales por cuanto no vivimos bajo la vigencia de un orden justo y, por lo mismo, nos convocan de inmediato a una objetiva y profunda reflexión.

Aunque el gobierno de J.M. Santos hizo significativos esfuerzos por reducir la pobreza en distintas áreas, y seguramente algunos semejantes hará el gobierno de I. Duque, ellos no fueron ni serán estructurales y, por lo mismo, no atacaron ni atacarán las causas reales del problema. Es menester generar algunas dosis de intervencionismo estatal en relación con los factores que impiden el desarrollo de los derechos económicos, sociales y culturales. Como sugirió Thomas PIKETTY, la mejor estrategia para reducir la inequidad en una sociedad es la inversión en educación y salud, y en otros servicios públicos de calidad, pero mediante el establecimiento de un sistema tributario progresivo, de suerte que los ricos no terminen pagando menos impuestos que los pobres<sup>137</sup>. Qué lejos estamos de esa Colombia incluyente y solidaria que soñaron los delegatarios en 1.991.

### *1. Consideraciones sobre el sector rural*

El tema rural que, entre otras, fue el primer punto en la agenda de negociaciones entre el gobierno Santos y la guerrilla de las FARC, indica la dura realidad que padecen nuestros campesinos, corroborada con los indicadores del Censo Nacional Agropecuario que se conoció en agosto de 2.015. No se realizaba un estudio serio sobre el campo colombiano desde 1.970, es decir, hace 48 años, lo cual devela una irresponsabilidad inmensa de diferentes gobiernos. Pues bien, según sus indicadores sociales, el índice de pobreza multidimensional en el sector rural cayó cerca de 30 puntos en algo menos de una década, —hasta el 44%—, aunque siga duplicando todavía el promedio nacional. El analfabetismo, si bien reporta algunos avances, muestra que el 11% de los mayores de 15 años declaró no saber leer ni escribir. En cuanto a la vivienda campesina, señalemos

<sup>135</sup> *Desigualdad en América Latina, una medición global*. Por Verónica Amarante, Marco Galván y Javier Mancero en Revista CEPAL No. 118, abril de 2.016.

<sup>136</sup> Informe del PNUD sobre el desarrollo mundial, julio de 2.014.

<sup>137</sup> Thomas PIKETTY, profesor e investigador de la Escuela de Estudios Superiores en Ciencias Sociales de Francia, en conferencia en la Universidad Externado de Colombia.

que una de cada cuatro tiene todavía piso de tierra, lo cual es inaceptable. El atraso del campo en tecnología es abrumador, toda vez que solo uno de cada seis productores rurales dijo contar con maquinaria. En lo concerniente al crédito, el 89% afirmó no haberlo solicitado nunca, consecuencia de las dificultades de acceso o trámite, al paso que solo el 10% sostuvo haberse beneficiado de alguna asistencia técnica. Y respecto de la tenencia de la tierra, que es un punto crucial porque muestra de manera contundente la desigualdad e inequidad, el censo identificó 3.9 millones de predios rurales en los que se distribuyen los 113 millones de hectáreas. El 70% de dichos predios tiene menos de 5 hectáreas, pero no representa ni el 5% del área censada, lo que es un indicativo claro de que en Colombia abunda el minifundio, aunque la mayoría de la tierra se encuentre en pocas manos. Otro aspecto que impacta es la informalidad existente sobre la posesión y propiedad rural, toda vez que más de 2.5 millones de predios requieren con urgencia claridad sobre los títulos. Si a las cifras anteriores, agregamos el problema de 3.6 millones de desplazados por el conflicto armado, la complejidad social del campo resulta más deplorable todavía<sup>138</sup>.

## 2. *Comentarios sobre la Salud, la Educación y la Vivienda*

La salud es un sector que radiografía muy bien la contradicción entre la intención constitucional y el modelo económico, como quiera que, a tiempo que se consagraba su universalización, se establecían con base en la Ley 100 los fundamentos legales para consolidar la intermediación financiera del sector privado. Aunque son muchas las facetas de la salud, consideremos solo algunas para entender su problemática: los precios de las drogas o medicamentos, por ejemplo, siguen siendo un gran abuso, a pesar de los esfuerzos del gobierno Santos por controlarlos, debido a la continua presión de las multinacionales farmacéuticas; la precaria situación de los hospitales y su dificultad presupuestaria, que termina afectando a todos, se debe tanto a la crisis fiscal como a los altísimos niveles de corrupción, que se observan en todas las regiones. Baste recordar la investigación de la Procuraduría sobre Saludcoop, según la cual dicha EPS, que administró recursos de la salud por 6.3 billones de pesos y obtuvo rendimientos financieros por 1.432 millones de pesos, hizo donaciones, préstamos e inversiones en proyectos urbanísticos y hasta patrocinó equipos de baloncesto con recursos públicos que debía destinar de manera exclusiva para atender a sus afiliados. Sobre el desfaldo a la salud, hay

---

<sup>138</sup> Censo Nacional Agropecuario, Agosto de 2.015.

múltiples investigaciones que adelantan los organismos de control<sup>139</sup>. Estamos todavía a la espera de resultados concretos, y de penalización efectiva para todos los responsables.

La educación, por su parte, ha visto un deterioro continuo en su nivel público, al paso que la de carácter privado crece en rentabilidad sin pagar impuestos ni mayores controles, cayendo a veces en vulgar mercantilismo. Cualquiera universidad privada logra construir un edificio nuevo cada año mientras los de las universidades públicas se deterioran sin cesar. No hay oportunidades reales si se atienden los costos de las carreras universitarias, como tampoco una planeación seria de cupos según las necesidades nacionales, que evite el desperdicio de los brazos y las inteligencias, porque las carreras se han ido poniendo a la moda, con base en la rentabilidad que conllevan, y las estrategias de mercadeo que se les aplica. Ninguna responsabilidad se les exige a las universidades privadas en cuanto a seguimiento de empleo y oportunidades para con sus egresados. No hay una planeación que busque eliminar la brecha en calidad y cantidad entre la educación rural y la urbana, como tampoco una estrategia que busque el equilibrio entre las carreras técnicas y las humanidades, sabiendo que la universidad privada privilegia las humanidades porque no comporta inversiones en laboratorios o logística tecnológica. Lo más grave, sin duda, está en la mentalidad mercantilista que caracteriza a la educación privada. No se olvide que el 46% de la clase trabajadora depende del salario mínimo para su subsistencia. Con los costos de la educación privada, ¿cómo puede un padre asalariado mínimo llevar sus hijos a la educación superior?

La idea de cobertura en educación pública no puede quedar circunscrita a los niveles de primaria y secundaria, porque eso significaría cortar las oportunidades a mitad de camino, impidiendo la vigencia de ese orden justo que predica la Constitución, sino que debe proyectarse al grado universitario. Con todo, no es suficiente desmontar en forma progresiva el mercantilismo de la educación privada, hasta alcanzar ese punto que representan el acceso y las oportunidades para todos, porque del otro lado de la moneda, o sea en la educación pública vigente, en particular en la universitaria, también es menester realizar una cirugía que implique el desmantelamiento de esa burocracia enquistada cuyos privilegios por la extralimitación de poder y excesos contractuales la convierten en una especie de oligarquía de la educación pública superior. El flagelo de la corrupción, que merece un tratamiento aparte, también domina amplios segmentos del sector público educativo.

---

<sup>139</sup> Periódico El Tiempo, en '*Procuraduría destapa negocios de Saludcoop*', Marzo de 2.012

No menos preocupante es la situación de la vivienda, que devela con claridad el precario ritmo de la progresividad en la consecución de los derechos económicos y sociales; en efecto, según el Plan de Desarrollo adoptado para el primer cuatrienio Santos, ante la escasez de recursos, parecía una gran meta construir un millón de viviendas en todo el período; sin embargo, cada año surgía una nueva demanda de 240.000 viviendas, lo cual indica que el déficit continuaría por décadas, ya que el déficit cuantitativo nacional era en 2.011 de 1.3 millones de viviendas, y al ritmo actual solo se reduciría en 10.000 unidades por año; la gravedad estructural de este derecho es todavía más alarmante si recordamos el déficit cualitativo de vivienda, alusivo a la falta de servicios, techos deficientes y similares, que es de 2.5 millones en el país. Pues bien, no pudiendo cumplir con las metas, a mitad de camino se cambió la fórmula por el plan de las 100.000 viviendas gratis<sup>140</sup>.

### 3. *La evolución de la Minería*

La evolución de la minería en Colombia, en referencia a los recursos naturales, trátese del petróleo, el carbón, el gas, el oro, o el níquel, muestra cómo se han dilapidado en medio de concesiones onerosas para la nación, o de unas regalías cuyos porcentajes son ridículos o cuyos cálculos se burlan por las multinacionales, cuando mayores ingresos hubieran permitido explorar y explotar a través de empresas propias y sin intermediarios, o fortalecer otros sectores económicos. No se olvide lo que pasó con El Cerrejón, que Cerromatoso fue primero una empresa nacional, que Pacific Rubiales hizo lo que quiso, y que ni siquiera hemos controlado esas esmeraldas que se han ganado el calificativo de ser las más bellas del mundo, pero que tristemente están fuera de control.

Vale la pena detenernos en el caso de El Cerrejón, esa inmensa mina de carbón a cielo abierto que se descubrió en los años 70s, y comenzó a explotarse una década después. En medio de promesas, verbigracia, la oferta de empleo, el incremento en las regalías y el mejoramiento en los servicios públicos para los guajiros, fueron muchos los atropellos contra la población wayúu. Sobre este particular, escribe el sociólogo Alfredo MOLANO: *“La inversión en compensaciones sociales a las comunidades wayúu entre 1.982 y 2.002 ha sido cercana a 5 millones de dólares, lo que representa la producción de carbón de dos días y medio. El Cerrejón produce 32 millones de toneladas anuales de carbón, la mitad de lo que el país exporta, pese a lo cual el 70% de los guajiros vive en la pobreza, y el 31% en la*

---

<sup>140</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2.010 - 2.014.

*pobreza extrema*'<sup>141</sup>. La realidad es mucho más deprimente si se piensa que el precio mundial del carbón subió de 40 dólares la tonelada a más de 234 dólares en 2.012. Con razón, las multinacionales dueñas de El Cerrejón, es decir, BHP Billiton, Xstrata y Anglo American, quieren doblar su producción durante los próximos 20 años. Es tan grande el apetito de esas empresas que aspiran a desviar el río Ranchería en 26 kilómetros para poder explotar los 600 millones de toneladas que yacen bajo su cauce. Como esta tragedia de El Cerrejón, que solo favorece a las multinacionales, hay muchas otras en la historia de la minería en Colombia. La riqueza que representan nuestros recursos se ha convertido en desgracia, ya porque se ha regalado al capital extranjero, ora porque ha caído en las mafias y la ilegalidad, como ocurre con el oro y otros tantos productos. El gran perdedor siempre ha sido el pueblo colombiano.

Otro ejemplo, que no contempla el pasado sino lo que se ve venir, fue anunciado por el periódico El Tiempo bajo el titular '*Guainía comienza su proyecto minero a escala industrial*'. El punto de partida es el memorando de entendimiento suscrito entre la gobernación de ese departamento y la multinacional canadiense Auxico Resources para la producción de minerales, en particular oro y coltán. El memorando, como siempre ocurre en los papeles, menciona las buenas intenciones de la empresa transnacional en cuanto al trato a los habitantes del Guainía y al compromiso para propiciar un medio ambiente sostenible, a tiempo que compromete a los gobiernos departamental y nacional en materia de seguridad y protección frente a la infraestructura que derive del proyecto. El coltán, que es una mezcla de los minerales columbita y tantalita, de donde se forma la palabra, sirve para fabricar componentes indispensables de los celulares, *smartphones* y dispositivos electrónicos portátiles cada vez más sofisticados. Sus reservas en el Guainía se calculan en más de mil millones de toneladas métricas, lo que indica que se trata de una enorme riqueza que esperamos no se dilapide. No sobra recordar que el coltán ha sido en buena parte la causa de la atroz guerra que padece la República Democrática del Congo. En cuanto al oro, en el Guainía ha prevalecido hasta ahora la explotación minera ilegal, en la que se mezclan mineros tradicionales, indígenas, grupos armados y colonos de países vecinos. Nadie cuenta con licencia ambiental, a pesar de existir 400 títulos mineros y más de 500 solicitudes en curso, entre otras cosas porque el 96% del territorio del Guainía fue declarado reserva forestal, lo cual significa que en principio en este departamento no debería existir actividad minera<sup>142</sup>.

<sup>141</sup> Periódico El Espectador, en '*La Guajira despresada*', junio de 2.012.

<sup>142</sup> La Silla Vacía, investigación de Carolina García, 2.012.

Los altos precios del oro han convertido a Colombia en un destino propicio para diversas multinacionales que lo explotan. El precio de la onza de oro en los mercados internacionales pasó de 300 a 1.300 dólares en la última década. El páramo de Santurbán, que abarca 92 mil hectáreas entre los dos Sandanderes, y nutre de agua a Bucaramanga y otros pueblos, ha sido altamente codiciado. Ocupó la atención de los medios de comunicación a comienzos de 2.011 como consecuencia del llamado proyecto Angostura de explotación de oro que pretendía la multinacional Greystar, con base en licencia ambiental otorgada durante el gobierno Uribe, no obstante prohibir el Código Minero esta actividad en los páramos. El gobierno Santos tampoco fue contundente para detener el proyecto, a pesar de las múltiples protestas que lideraron los ambientalistas y otros sectores ciudadanos. La Greystar pretendía remover 1.075 millones de toneladas de roca, para lo cual utilizaría 7.000 toneladas del explosivo anfo y 1.200 toneladas de cianuro sódico mensualmente. Desde luego, con tanta deforestación y veneno, se acabaría rápidamente con el agua y la biodiversidad de la región. Según Daniel Samper, la multinacional “...pensaba remover cada semana de Santurbán un volumen de tierra con minerales equivalente a la basura que produce anualmente Bogotá. Semejante agresión ecológica arruinaría las fuentes de agua, contaminaría, modificaría el comportamiento del suelo, alteraría el tapiz vegetal, y afectaría irreparablemente los hábitats de fauna y flora”<sup>143</sup>. Es interesante hacer notar que la discusión sobre la explotación del oro en el mencionado páramo no giró en torno a la falta de dignidad nacional frente al manejo de los recursos naturales, en tanto que terminamos generalmente entregándolos a las empresas transnacionales por unas pocas regalías, tal como ocurrió con El Cerrejón y Cerromatoso. En el proyecto de la Greystar dicha discusión increíblemente no se dio, como si estuviéramos acostumbrados a regalar los recursos, por lo que fue afortunada la intervención de los ambientalistas, quienes conscientes del daño al ecosistema motivaron a la ciudadanía para defenderlo.

El problema real, sin embargo, sigue siendo la dilapidación que hacemos de nuestra riqueza natural, negándonos la capacidad para explotarla con tecnología y eficiencia en aras del interés general nacional. De acuerdo con Guillermo Rudas, “la titulación minera pasó en los últimos ocho años de 1,1 a 8,4 millones de hectáreas, mientras que los dineros asignados en el presupuesto nacional al sector ambiental caían de 0,19% del PIB en 1.998 a 0,09% a partir de 1.999; y,

---

<sup>143</sup> SAMPER, Daniel. *La fiebre del oro y el desorden en la minería colombiana pueden traducirse en catástrofe económica.*

*cerca del 50% de los beneficios en forma de regalías pagadas por la minería y los hidrocarburos, se quedaron en las multinacionales por exenciones al impuesto de renta, en contravía del bien común”<sup>144</sup>.*

En el fondo, seguimos siendo una nación dependiente, integrante de la periferia del capitalismo internacional como simple surtidora de materias primas a bajo costo, trátase de minerales o de productos verdes, sean café o flores, todo lo cual hace el 83% de nuestras exportaciones. Del mismo modo, seguimos siendo un país importador de casi todo lo que implica la modernidad, con un mercado atractivo de 50 millones de personas cuya mentalidad consumidora se ha arraigado. En otras palabras, el modelo neoliberal cumple con eficacia su cometido en nuestro país porque gradualmente nos conduce a la pérdida de soberanía económica. No debería sorprendernos que cualquier fenómeno económico, como la caída de los precios internacionales del petróleo, produzca tanto impacto en el presupuesto nacional; o que los tratados de libre comercio suscritos con los Estados Unidos y la Unión Europea nos entreguen más perjuicios que ventajas.

### C. LA INSUFICIENCIA DE LOS PLANES DE DESARROLLO

Los planes de desarrollo debieran servir de guía para superar de forma progresiva la problemática nacional manifiesta en la desigualdad e inequidad imperantes, teniendo como referencia única los principios rectores de la Constitución, en particular la solidaridad entre todos y la prevalencia del interés general, así como los fines esenciales que debe perseguir el Estado colombiano, entendiéndolo como un Estado Social de Derecho, de suerte que la búsqueda de la prosperidad colectiva y la vigencia de un orden justo sean sus metas principales. En consecuencia, una radiografía objetiva del país en sus distintas áreas constituye la base para elaborar un acertado plan de desarrollo. Es evidente que dada la complejidad de nuestros problemas y la necesaria gradualidad para superarlos, los planes de desarrollo debieran tener continuidad en varios períodos presidenciales, al menos en aquellos temas en los cuales la brecha social o las diferencias sean más acentuadas. Este aspecto, que es crucial en la dinámica colectiva, también debiera contar con una mayor participación ciudadana, toda vez que es en estos planes que se diseña el futuro societario. La formulación y puesta en marcha de los programas contemplados en el Plan

---

<sup>144</sup> RUDAS, Guillermo citado por ANDRADE. En: *Un largo camino por recorrer*, El Espectador, 6 de marzo de 2.011.

de Desarrollo, si siguen los lineamientos constitucionales y se adaptan a las necesidades nacionales, serían las herramientas más útiles para establecer puentes efectivos entre la democracia política y la democracia económica y social. No obstante, los planes de desarrollo que se han elaborado por los distintos gobiernos desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1.991, muestran todos un consentimiento al modelo neoliberal y, por lo mismo, una insuficiencia para generar la igualdad de oportunidades y la inclusión social.

En este aparte vamos a considerar solamente los dos últimos planes de desarrollo, valga decir, el que sirvió de guía a las políticas públicas en el segundo período del presidente J.M. Santos, o sea de 2.014 a 2.018; y, el que le corresponde presentar al actual gobierno, que cubriría hasta el 2.022. Sobre éste último, dado que al momento de escribir estas líneas no se le ha presentado todavía de manera formal al Congreso de la República, las fuentes de trabajo son los borradores entregados al Consejo Nacional de Planeación, y lo que se ha conocido en virtud de algunos foros y seminarios.

### *1. El Plan de Desarrollo 2.014 - 2.018*

Aunque los ejes fundamentales del Plan fueron Paz, Educación y Equidad, apenas enunció de manera tímida la necesidad de llevar a cabo algunas transformaciones a las estructuras sociales y económicas. Se armonizó con cuatro estrategias, a saber: competitividad e infraestructura; movilidad y transformación del campo; seguridad, justicia y democracia para la construcción de la Paz; y, buen gobierno y crecimiento verde. Su costo llegaba a los 703 billones de pesos, lo que implicaba un gran esfuerzo fiscal. Era seguro que tendría dificultades financieras, pues sus cálculos se hicieron con el barril de petróleo a 87 dólares.

Sin duda, el punto más importante de este Plan de Desarrollo giró en torno al fortalecimiento del proceso de paz, en el entendido de que le permitiría al país y a sus ciudadanos alcanzar su pleno potencial. La visión de paz del gobierno Santos tenía como eje la finalización del conflicto armado. Más allá del acuerdo con las Farc, quedaban por fuera distintos grupos insurgentes con quienes el diálogo para la negociación y la reincorporación era una tarea ineludible. El Plan, si bien contemplaba el enfoque territorial para reducir la brecha existente entre los ámbitos rural y urbano, no ponía el énfasis en disminuir sustancialmente las diferencias entre las distintas categorías sociales. De todas formas, el Plan estimaba que para construir una Paz sostenible, se requerían garantías en materia de igualdad de oportunidades para el goce efectivo de los

derechos fundamentales. Y, por lo mismo, planteaba la necesidad de algunos cambios de carácter estructural, aunque sin concretarlos<sup>145</sup>.

La Educación era otro pilar del Plan de desarrollo en comento. El diagnóstico, que reconocía avances, también aceptaba múltiples retos, en especial los concernientes a la baja calidad en todos los niveles educativos, recordando los resultados obtenidos por Colombia en las pruebas PISA 2.012, como quiera que ocupamos uno de los últimos lugares entre los 65 países que participaron en las áreas de matemáticas, lectura y ciencias. Pero programas serios para revisar y corregir con cierto intervencionismo el mercantilismo de la educación, o la brecha existente entre el campo y la ciudad, o la falta de equilibrio entre carreras tecnológicas y humanidades según las necesidades del país, o los altos costos de la educación privada, no se observaban en este Plan de Desarrollo. La oferta de carreras por parte de la universidad privada seguiría basada en la moda y la rentabilidad, con apoyo en el mercadeo, pero no según los requerimientos de las distintas regiones. Más bien digamos que una lectura detallada del Plan en esta materia mostraba indicaciones hacia la privatización cada vez mayor de la educación pública sugiriendo la construcción de infraestructura a través de alianzas público-privadas<sup>146</sup>. Inclusive, las puertas se abrían más todavía para que las universidades del exterior realicen convenios y comercio educativo.

## 2. *El Plan de Desarrollo 2.018 - 2.022*

*'Pacto por Colombia, pacto por la Equidad'* es la denominación dada al Plan de Desarrollo del gobierno Duque, que usará la metodología de orientación a resultados para el plan plurianual de inversiones PPI. Los ejes estratégicos del Plan son la legalidad y el emprendimiento para alcanzar la equidad. Teóricamente busca la consolidación de la clase media, el mejoramiento de la eficiencia en intervenciones estatales y proyectos de inversión pública, y el impulso al emprendimiento. El documento, que ya fue entregado al Consejo Nacional de Planeación para sus recomendaciones, y que será estudiado por el Congreso de la República en el primer período de sesiones de 2.019, pretende nutrirse de la diversidad y la articulación entre las regiones, la academia y el sector privado.

En relación con el eje estratégico de la legalidad, su primer componente gira en torno a la seguridad y legalidad, lo cual a su vez implica desarrollar políticas

---

<sup>145</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2.014-2.018, *Todos por un nuevo país*, Tomo I, pp. 57 y ss.

<sup>146</sup> Idem., pp. 75 y ss.

de justicia y convivencia para la equidad, la transparencia y la lucha contra la corrupción. Otro aspecto de este eje es la equidad como política pública moderna para la inclusión social y productiva, que comprende acciones para que sea sostenible; se trata de acciones coordinadas para superar la pobreza, con enfoque en grupos poblacionales indígenas, afros, raizales, gitanos y palenqueros; y la juventud naranja, e instrumentos para conectar la política social a los mercados. En el tercer componente de la legalidad se plantea la transformación de los recursos naturales para el crecimiento nacional y regional. ¿Cuál es el alcance de la palabra ‘transformación’ en este caso? Esperamos que la interpretación no sea la de facilitar más concesiones y privilegios a las empresas transnacionales para la explotación de nuestros recursos.

Según el DNP y el propio presidente Duque, el 47% del Plan de Desarrollo se concentrará en la equidad, como quiera que del Plan Plurianual de Inversiones que alcanza los 1.100 billones de pesos en 2.018, unos 520 millones están destinados a políticas públicas para el logro de la equidad social<sup>147</sup>.

En referencia a la pobreza y la desigualdad, las metas del Plan de Desarrollo son la disminución de la llamada pobreza monetaria del 26,9 % en 2.017, al 21,0 % en 2.022, lo que en teoría sería reducir en 2,9 millones el número de pobres en el país. En cuanto a la pobreza extrema monetaria, la reducción que se prevee es del 7,4% en 2.017 al 4,4% en 2.022. Y respecto de la denominada pobreza multidimensional, el Plan contempla una disminución del 17% en 2.017 al 11,9% en 2.022, lo que significaría una disminución de 2.5 millones de pobres multidimensionales<sup>148</sup>.

El Plan, en concordancia con las buenas prácticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo OCDE, procura cumplir con los 17 objetivos del Desarrollo Sostenible. En tratándose de la educación, pretende incrementar en 840 mil cupos la educación preescolar; en 2,2 millones de plazas la enseñanza primaria; y, en 336 mil sillas la educación superior, priorizándolas para estudiantes vulnerables y pobres. Así mismo, en materia de vivienda, la meta del Plan es construir 520 mil unidades y apoyar de manera firme los programas de mejoramiento de vivienda. En materia de empleo, el Plan de Desarrollo le apuesta a la creación de 1,6 millones de plazas de trabajo para los próximos cuatro años; y, pretende reducir la informalidad laboral en un 50%, así como la racionalización de 1.200 trámites de alto impacto, a través del programa *Estado Simple, Colombia Ágil*. Otros puntos, no menos importantes,

<sup>147</sup> Palabras del presidente Iván Duque ante el Consejo Nacional de Planeación.

<sup>148</sup> Periódicos Portafolio y El Espectador, noviembre 8 y 14 de 2018 respectivamente.

son la lucha contra la criminalidad en virtud de la disminución de los delitos a través del fortalecimiento de la justicia y la seguridad, la lucha frontal contra las economías ilegales, y contra la corrupción. En relación con el transporte, el Plan de Desarrollo le apunta al fortalecimiento institucional del sector, a la movilidad urbana y regional de carga y pasajeros, así como al transporte nacional y logística. Otro enfoque del Plan, como es apenas natural, responde a un buen número de proyectos en las distintas regiones del país, generalmente relacionados con temas de infraestructura, verbigracia, la primera línea del metro para Bogotá.

El tema de la paz, tan sensible en Colombia, al punto que ha polarizado los espíritus como consecuencia de los acuerdos suscritos entre el gobierno de J.M. Santos y la guerrilla de las Farc, es concebido en este Plan de Desarrollo bajo el componente de víctimas y estabilización, en particular de una mayor coordinación y eficiencia para esa estabilización, con instrumentos y herramientas para alcanzar la paz. Se espera que en lugar de desmontar los acuerdos alcanzados con el mencionado grupo insurgente, se proceda más bien a su serena y juiciosa implementación.

En general, frente a la inmensa brecha social existente, el Plan de Desarrollo concebido por el equipo Duque soluciona muy poco, toda vez que no apunta a ninguna reforma estructural. El país, ante la gravedad de sus problemas, no puede tratarse con paliativos, a no ser que se quiera proteger el *statu quo*, o sea la permanencia de las injusticias e inequidades. No hay manera de lograr equidad social sin una buena dosis de intervencionismo progresivo que tenga como premisa mayor la prevalencia del interés general y que erradique las anomalías que el mercado deja en materia de derechos económicos y sociales, tales como la educación, la salud, o la vivienda. Con los propósitos formales del plan propuesto, es imposible edificar un marco normativo que desmonte gradualmente el capitalismo salvaje y que meta en cintura su idea subliminal de colocar la rentabilidad por encima del hombre, para que en su remplazo podamos establecer un capitalismo limitado y responsable, con rostro humano.

Los dos planes de desarrollo considerados, muestran serias insuficiencias en materia económica y social para modificar estructuras y crear condiciones que permitan promover la prosperidad general y la vigencia de un orden justo, fines esenciales del Estado colombiano según la Constitución. En otras palabras, ambos planes de desarrollo carecen de coherencia frente a la radiografía expuesta de la realidad nacional.

En ninguno de estos planes de desarrollo, por ejemplo, se observa una política pública que garantice a la juventud una preparación de conformidad con los talentos y las necesidades del país y, sobre todo, que le asegure acceso al mercado laboral. Un país que se respete, con fundamento en la división del trabajo y las necesidades colectivas, organiza los cupos universitarios y proyecciones profesionales, de suerte que no tengamos una alta sobredosis de abogados, contadores, administradores o de lo que se quiera, que se convierte luego en desempleo y frustración psicológica. A las universidades privadas no se les puede permitir que sigan ofertando carreras según la moda y la rentabilidad que proyectan, sino que se les debe orientar según un plan general que responda seriamente a la organización de los brazos e inteligencias. Una nación que desperdicia su capital humano está condenada al subdesarrollo y la dependencia. Esta política, por supuesto, no es aislada sino que se entiende entrelazada con todo un plan general educativo que cubre adicionalmente, entre otros varios puntos, los niveles de primaria y secundaria en cuanto a cobertura y calidad, y los correctivos necesarios en materia de costos, en la relación campo-ciudad, o en el desequilibrio existente entre las humanidades y las carreras tecnológicas.

Así mismo, estos planes de desarrollo no muestran una política pública relacionada con el manejo de la deuda externa para el corto, mediano o largo plazo, lo cual hace que sigamos gastando cada año entre el 25 y el 30% del presupuesto nacional en el servicio de la deuda. Tal como se indicó, en la actualidad supera los 126.000 millones de dólares. Es obvio, entonces, que la deuda continuará aumentando en detrimento de las futuras generaciones, y que seguiremos siendo un país con alto grado de dependencia financiera y presupuestaria.

El principal motor de desarrollo no puede ser la explotación minera y de hidrocarburos, tanto más cuanto que no responde a una planeación con dignidad nacional, sino a crecientes concesiones en favor de las empresas multinacionales que son las que se quedan con la mayor ganancia. No podemos repetir la historia de El Cerrejón o de Cerromatoso. Por eso, es importante hacerle auditoría ciudadana a todos los proyectos mineros, verbigracia, a los que mencionamos en relación con la explotación del coltán y el oro en el Guainía. Más bien debiéramos revisar las concesiones y, de manera más general, los porcentajes de las regalías para hacerlas efectivas con el mejor control institucional posible. Además, depender de los hidrocarburos cuando no se tiene ninguna incidencia en sus precios internacionales, es tanto como lanzarse al vacío sin paracaídas.

La dependencia de la explotación minera y los hidrocarburos debería romperse en el mediano plazo, fomentando la industria nacional y la sustitución

de importaciones con una planeación gradual, pero firme y metodológica según los sectores. Basta caminar por un supermercado cualquiera y observar los productos de limpieza, como dentríficos, jabones, shampoos, o elementos de maquillaje, para concluir que ni siquiera frente a productos tan sencillos hacemos el esfuerzo de producirlos nacionalmente. En lugar de sentar las bases para tal propósito, se multiplicaron los obstáculos con los tratados de libre comercio firmados, porque abrimos las fronteras a todos los productos.

La inversión extranjera es todo un mito, y de vez en cuando los gobiernos muestran sus cifras como si se tratara de un triunfo. Hay inversión extranjera que es absolutamente perjudicial para el país. ¿De qué le sirve a Colombia que su banca o sus medios de comunicación estén en manos de foráneos? ¿No eran, acaso, sectores que crecieron por iniciativa nacional a finales del siglo XIX, o principios del XX? ¿Es aceptable que los medios de comunicación pasen a manos extranjeras, sabiendo que los poderes de socialización, información y concientización son definitivos en cualquier país? Hay áreas en que las restricciones tienen que operar por simple dignidad nacional. En el sector minero energético, la inversión extranjera sí que es lamentable, toda vez que en muchos casos solo significa explotación y saqueo. Por lo mismo, se necesita no sólo seleccionar los sectores en donde la inversión extranjera realmente sea indispensable, procurando que simultáneamente genere empleo y adquisición de conocimiento, lo cual es muy distinto a poner el país a la venta.

No se trata de cerrarle las puertas al mundo para caer en una autarquía carente de sentido sino de defender nuestra soberanía económica. Una nación difícilmente puede conservar su soberanía política si no cuenta con suficiente independencia económica; y, lo peor, no logra jamás salir del subdesarrollo. Inserta en la periferia del capitalismo internacional e integrante del Tercer Mundo, nuestro país ya ha entregado bastante de esa soberanía económica, por lo que es una obligación constitucional defender la que todavía nos resta. Las políticas de ajuste estructural impuestas a Colombia por el Fondo Monetario Internacional, así como los tratados de libre comercio suscritos con los Estados Unidos y la Unión Europea, han sido bastante onerosos. En cualquier convenio de esta naturaleza, lo elemental es observar la simetría existente o, por lo menos, procurar que las diferencias económicas entre las partes no sean tan amplias. Tal vez el menos oneroso de los tratados de libre comercio firmados hasta ahora por Colombia sea el Tratado de la Alianza Pacífico, convenido con Méjico, Perú y Chile. No es tarde para pensar en el replanteamiento de algunos de esos acuerdos comerciales, como tampoco para liderar la idea de la integración latinoamericana, tal como lo predica la Constitución Política.

## D. LA DEBILIDAD IDEOLÓGICA DE LOS ACTORES DE LA POLÍTICA

Los partidos y movimientos políticos, a pesar del desgaste generalizado que padecen y de la opinión pública desfavorable que les rodea, siguen siendo los actores principales de la democracia colombiana. Algo semejante ocurre en otras democracias, inclusive en países desarrollados, toda vez que un sentimiento colectivo se ha abierto paso contra el establecimiento político tradicional. Elecciones como las de Donald Trump y Emmanuel Macron, respectivamente en los Estados Unidos y en Francia, de cierta forma reflejan esa debilidad en que se encuentran las organizaciones políticas. Lo anterior no significa que la decisión ciudadana haya sido la más apropiada frente a los difíciles problemas de esas naciones y del planeta. ¿Se trata de una crisis de las ideologías o, más bien, de graves falencias de los actores políticos en cuanto a la interpretación que hacen de su sociedad y de la ideología que mejor puede responder como alternativa?

### 1. *La crisis de los partidos y movimientos políticos*

La pérdida de credibilidad de los principales protagonistas de la actividad política, tratándose de partidos y movimientos, o de algunos líderes reconocidos, es mucho más profunda en los países en vías de desarrollo. En nuestro caso, baste señalar que ninguna de las primeras cinco fuerzas políticas alcanzó el 18% del total sufragado en las elecciones de Congreso de la República. No hay en la actualidad partidos fuertes en nuestra nación, como quiera que el Centro Democrático, primera fuerza, logró apenas el 17,59%, al paso que el Partido de la U, que ocupa la quinta posición, obtuvo el 12,96 % del total de votos. No hay ni siquiera cinco puntos porcentuales de diferencia entre estas organizaciones partidistas. Sin embargo, el Centro Democrático, Cambio Radical, el Partido Conservador, el Partido Liberal y la U, que calificamos como partidos medianos, representan en conjunto el 71,29% de los escaños senatoriales. A estos partidos les siguen la Alianza Verde y el Polo Democrático, respectivamente con el 8,33% y el 4,62% de las curules en el Senado. Otra novedad del proceso la constituyó la precaria votación de la Farc o Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común que apenas logró 55.400 votos para Senado. De este bajísimo apoyo ciudadano se colige que las 5 curules senatoriales de carácter automático dadas a la FARC representan una amplia generosidad.

¿Porqué esa desconfianza del cuerpo ciudadano frente a los partidos y movimientos políticos? Es tan reconocido el síntoma de desprestigio de

las colectividades políticas que en la última campaña presidencial muchos candidatos o precandidatos optaron por alejarse de la etiqueta partidista y prefirieron recolectar firmas ciudadanas para inscribirse como aspirantes independientes. En la medida en que la lucha por el poder se define mediante la competencia partidista, la desconfianza ciudadana también se proyecta a las autoridades resultantes, entendidas como titulares del poder, así como a las instituciones que representan. ¿Cómo medir la legitimidad del sistema político? ¿Porqué ese desafecho popular creciente? La falta de resultados concretos ante la compleja situación económica y social, que continúa cuatrienio tras cuatrienio, explica bien la actitud de rechazo y apatía de grandes segmentos de electores. La explicación está, pues, en el fracaso de las políticas públicas, como quiera que no logran satisfacer ni siquiera medianamente las expectativas ciudadanas, todo lo cual demuestra una tremenda miopía ideológica que, por supuesto, impide el acatamiento de los principios rectores de la Constitución para construir el Estado Social de Derecho.

En general, puede afirmarse que una mayoría de centro-derecha se impuso en las elecciones de Congreso, representada básicamente por el Partido Conservador, Cambio Radical, el Partido de la U y el MIRA. Más a la derecha se halla el Centro Democrático y, del otro lado del espectro ideológico, la Alianza Verde, el Polo Democrático y los elegidos en la Coalición por la Decencia. Ahora bien, si la lectura se hace con base en las elecciones presidenciales, las cifras indican que una polarización mayor quedó planteada, toda vez que una derecha fuerte gobierna al país bajo la orientación de Iván Duque y Alvaro Uribe, y que la alternativa se encuentra en manos de una izquierda también radical, representada por Gustavo Petro.

Las organizaciones políticas continúan comportándose más como grandes agencias de empleo y maquinarias electorales que como intérpretes reales de la sociedad. El electorado que atraen es resultante mayoritariamente no de un trabajo doctrinario sino de las relaciones clientelares. Los partidos y movimientos pierden progresivamente su razón de ser porque se transforman en simple sumatoria de parcelas o feudos del cuerpo parlamentario. Naturalmente, las circunstancias de las deficientes modalidades del ejercicio político, en cuanto a la no transparencia en la financiación de las campañas y la conformación de listas mayoritariamente cerradas en tratándose de campañas, y luego por el mediocre trabajo desarrollado desde el gobierno y las corporaciones públicas, a veces adobado con escándalos de corrupción, generan esa creciente indiferencia de miles de compatriotas por los asuntos públicos, lo cual se patentiza en los distintos procesos electorales con los altos niveles de abstención. Mientras la

actividad política no se oriente hacia la prosperidad general y la vigencia de un orden justo, seguirá entregando una faceta débil y amañada de la democracia que lógicamente beneficia a las diversas minorías dirigentes que convergen en el Estado.

La crisis de los partidos políticos en Colombia, como la problemática nacional en general, no comenzó ayer, toda vez que es un proceso histórico político que ha traspasado varias generaciones, y que no ha tenido un corte como para suponer un viraje radical. Por lo mismo, no sobra hacer un rápido recuento de la historia política del país. Durante mucho tiempo los colombianos aceptamos el bipartidismo liberal-conservador como el sistema político que nos caracterizaba. En realidad, más que el funcionamiento de un modelo propiamente bipartidista, en el que cualquiera de los dos partidos podía acceder al poder con base en elecciones libres, observamos claros períodos dominantes, como quiera que el partido que estaba en el poder excluía al otro, o procuraba domesticarlo bajo sus condiciones. Basta revisar el período del radicalismo liberal, que corre de 1.863 a 1.886; la posterior hegemonía conservadora, que se prolonga hasta 1.930; y, la segunda república liberal, que termina por la división interna en 1.946. Luego vendría esa década particularmente cruenta, que identifica la *Violencia Grande*. En esas circunstancias de intolerancia llegamos al golpe del general Rojas Pinilla, consentido en principio por diversos sectores de opinión; sólo que, como sucede con todas las dictaduras, incurriría en desmanes y atropellos. Es, entonces, cuando el Frente Nacional, primeramente llamado Frente Civil, se presenta como alternativa para poner fin a la violencia partidista.

Ahora bien, el Frente Nacional, que consagró el monopolio del poder para los dos partidos tradicionales mediante la alternación en la Presidencia de la República y un sistema compartido de ejercicio y responsabilidades que se proyectaba a los tres poderes públicos, tuvo secuelas negativas porque restringió las posibilidades ideológicas, negando entonces la democracia. Creó artificialmente la apariencia de un bipartidismo equilibrado, toda vez que en condiciones normales el Liberalismo era mayoría desde 1.936. Aunque en principio se pactó para un período de dieciséis años, sus efectos se prolongaron con algunas variantes hasta 1.986, cuando la administración de Virgilio Barco impuso el esquema Gobierno-Oposición. Esta democracia recortada patrocinó sin quererlo el surgimiento de movimientos guerrilleros tales como las FARC, el ELN, y el EPL en la década de los sesentas. Es más: colocó sectores de su propio seno en actitud disidente, por ejemplo, el Movimiento Revolucionario Liberal MRL, y la Alianza Nacional Popular ANAPO. El modelo se apoyó constantemente en el estado de sitio, con lo cual se reducían las libertades públicas

y las garantías ciudadanas. Por otra parte, la cohabitación frentenacionalista distanció los partidos tradicionales de amplios sectores ciudadanos. El vacío ideológico y la pérdida de liderazgo para interpretar las demandas y articular los intereses de los asociados fueron devaluándolos lentamente. Aunque las organizaciones políticas no se fusionaron, el Frente Nacional parecía ofrecer los rasgos de un sistema unipartidista. La desideologización de las colectividades históricas, toda vez que sus fronteras se hacían casi imperceptibles, crecía en forma gradual y preocupante. Más que dos partidos, liberales y conservadores parecían representar dos vertientes de un mismo partido: el frentenacionalista.

La explicación anterior permite concluir que las diferencias ideológicas que antaño existieron entre liberales y conservadores se debilitaron sobre manera con el Frente Nacional. El Partido Liberal, que lideró la reforma constitucional de 1.936, bastante progresista en términos ideológicos, generalmente ha visto en su seno dos vertientes que se oponen: por un lado, un sector de avanzada, sin temor frente a los cambios estructurales, cercano a la Social Democracia; y, por otro, una corriente bastante moderada, con tendencia al centro, inclusive al centro derecha. López Pumarejo y Jorge Eliécer Gaitán representaron la tendencia progresista, al paso que otros líderes prefirieron adoptar el centro ideológico, identificándose en buena parte con las tesis conservadoras. Desde el punto de vista ideológico, el Frente Nacional terminó siendo perjudicial para el Partido Liberal, sobre todo si se atiende a su participación en la convulsionada historia nacional.

Desde luego, esa evolución también está influenciada por los acontecimientos políticos de orden internacional. Los Estados Unidos y la Unión Soviética, aliados en la Segunda Guerra Mundial, no lo fueron en la paz, como que quisieron desplegar por el mundo su visión ideológica a la fuerza. América Latina, aunque no padeció la confrontación bélica al estilo de Corea o Vietnam en ninguno de sus países, sí quedó presa entre estas dos opciones extremas, sin posibilidades de labrar su propio camino para reducir la injusticia social en virtud de cambios graduales, al punto que proliferaron los movimientos guerrilleros marxistas-leninistas y también las dictaduras de extrema derecha. En nuestro caso, frente al surgimiento de los movimientos insurgentes de los sesentas, el establecimiento político general se conservatizó. La derecha liberal, que desplazó paulatinamente a la izquierda liberal, se apropió del partido y lo hizo suyo. En estas condiciones, parcialmente derivadas de la guerra fría, se ha movido la política nacional durante varias décadas.

La construcción de partidos o movimientos con ideologías diferentes, capaces de confrontar el régimen y convertirse en alternativas de poder, ha resultado

siempre difícil dado el bloqueo institucional y el peso significativo que en la mentalidad ciudadana ha ejercido la subcultura liberal-conservadora. La más importante tercería conduce a la ANAPO, cuya vigencia corre de 1.966 a 1.974. Otro caso valioso, relativamente reciente, corresponde a la Alianza Democrática M-19, movimiento reinsertado a la vida civil e institucional, con amplia acogida popular en cuatro procesos electorales consecutivos. Otras tercerías parecen más bien protagonistas de una sola elección, ya que desaparecen o terminan absorbidas por los partidos históricos. El caso del Partido Comunista, no obstante sus noventa años de historia, no puede tomarse como ejemplo porque implica una excepción a la regla, sin posibilidades reales de acceder al poder.

La democracia colombiana encontró un nuevo rumbo con la Asamblea Constituyente de 1.991. El sistema dejó de ser restringido y excluyente, toda vez que abrió sus ductos al consignar las bases para la confrontación ideológica y el pluralismo. Sin embargo, esa apertura constitucional, que estaba orientada solamente contra el bipartidismo histórico, fue bastante laxa en cuanto a requisitos para organizar partidos y movimientos políticos, de suerte que al poco tiempo, hubo en Colombia más de 60 partidos, o micro partidos de tendencia personalista que distorsionaron mucho más el sistema político, e hicieron una burla total de las ideologías. Por estas circunstancias, el esquema de 1.991 para fundar y organizar partidos se modificó radicalmente con las reformas constitucionales de 2.003 y 2.009 que establecieron el umbral como requisito para acceder o conservar la personería jurídica por parte de las organizaciones políticas.

La realidad nacional descrita, en particular los niveles de pobreza y desigualdad por las múltiples necesidades básicas insatisfechas, la falta de inclusión social y la carencia de oportunidades para amplios segmentos de la población, requieren de una postura ideológica consecuente que no pueden en la actualidad ofrecer los partidos tradicionales, es decir, los partidos Conservador y Liberal, como tampoco sus ramas o derivaciones, verbigracia, el Centro Democrático, Cambio Radical y el Partido de la U. Interpretar la Constitución con base en los principios de la solidaridad social y la prevalencia del interés general, que supondría dejar de lado el modelo neoliberal para adoptar el intervencionismo de Estado con el propósito de corregir los desequilibrios del mercado en áreas como la educación, la salud, la vivienda, o el manejo de los recursos naturales con dignidad nacional, no parece una tarea que les identifique o reconforte. Solo un cambio radical de mentalidad para interpretar la realidad nacional, acompañado de una firme voluntad política, podría sustraerles de esa miopía ideológica que hoy les acompaña.

La derechización del país, que es una paradoja indiscutible y alcanza amplios sectores de la población, producida por factores internos y externos, algunos lógicos y otros absolutamente ilógicos, ha construido poco a poco en el imaginario colectivo un sólido temor frente a las vertientes que conforman el otro lado del espectro ideológico. Las FARC, que persistieron en su lucha armada a pesar del colapso de la Unión Soviética y de la mayoría de los regímenes comunistas que adoptaron modelos totalitarios, se encuentran en el extremo de este bloque. Más adelante nos referiremos a su vocación de poder para transformar la sociedad, así como a la ideología que les soporta y la percepción que los ciudadanos tienen de tal organización.

El Polo Democrático y otras fuerzas de izquierda merecen un reconocimiento especial por su persistencia para mantenerse en la lucha política, a pesar de las condiciones adversas tanto institucionales como culturales. Baste recordar que sólo después de 27 años de expedida la Carta Política del 91, los colombianos tuvimos finalmente un Estatuto de Oposición. Su participación en el Congreso y otras corporaciones públicas representa un enorme activo para la democracia colombiana, toda vez que interpretan las voces inconformes, críticas y fiscalizadoras de miles de compatriotas. Sin embargo, estos sectores políticos, en la medida en que se mantengan adscritos con tanta firmeza al socialismo o al comunismo rígidos, continuarán haciendo una lectura inadecuada de la vocación civilista de amplios sectores ciudadanos, que no accederían fácilmente a credos con tendencia totalitaria. Cierta dosis de pragmatismo resulta determinante para dejar de lado esa inflexibilidad ideológica, comenzando por una comprensión cabal de los flujos de la historia política internacional. En el mundo entero, la mayoría de las naciones que han adoptado ese esquema socialista o comunista en el marco de la ortodoxia, no solo han terminado negándoles a sus pueblos las libertades y garantías fundamentales, sino que se han colocado paulatinamente al margen de la modernidad, atrasados en competitividad y tecnología. No sobra retomar *'El Libro Negro del Comunismo'* y el *'Comunismo y Totalitarismo'*, dos obras que dan cuenta en la extensión geográfica y cronológica de la abundancia de terror y crímenes dejados por este sistema político totalitario<sup>149</sup>.

La izquierda radical colombiana se equivoca tanto en la radiografía que hace de las relaciones internacionales del mundo contemporáneo, como en la interpretación que realiza de nuestra sociedad. Y, por lo mismo, todavía pretende

---

<sup>149</sup> Ver *Le Livre noir du Communisme*, COURTOIS, Stéphane; WERTH, Nicolas y otros. Paris: Editions Robert Laffont, 2.002. Ver también *Communisme et Totalitarisme*, COURTOIS, Stéphane. Paris: Editions Tempus, 2.006.

ofrecer un modelo socialista o comunista absorbente, de estilo totalitario, cuya fracaso no es difícil anticipar o predecir. En América Latina, dejando de lado a Cuba, los experimentos puestos en marcha en las últimas dos décadas, con las diferencias derivadas de los particularismos de cada país, han sido relativamente moderados. Los resultados de tales ejercicios gubernamentales pueden calificarse de buenos, regulares y malos. En el primer caso, podríamos señalar los avances socialdemócratas de Uruguay, con ‘Pepe’ Mujica; de Chile, con Michelle Bachelet; de Brasil, con Ignacio ‘Lula’ Da Silva; y de Ecuador, con Rafael Correa. En el segundo grupo, mencionamos la Bolivia de Evo Morales, ya que a pesar de algunas contradicciones, muestra logros significativos en materia económica y social, lo cual confirman las cifras. Y, en el tercero, los procesos fallidos de Nicaragua o Venezuela, en donde Daniel Ortega y la dupla de Hugo Chávez y Nicolás Maduro evolucionaron en vía contraria a la prédica revolucionaria inicial, dejando una oleada de fracaso económico y rechazo ciudadano que se proyecta más allá de sus fronteras.

En síntesis, en términos ideológicos, no es una postura extrema de derecha ni tampoco de izquierda la que requiere y aceptaría el país. Desde luego, con fundamento en la realidad nacional y la idiosincrasia de nuestro pueblo, se necesita una visión ideológica mucho más cerca de la izquierda democrática, con un claro matiz de Social Democracia, esto es, una visión de centro izquierda alejada del dogmatismo y la ortodoxia, que en el marco del capitalismo limitado o con rostro humano pueda poner en marcha un plan gradual de intervencionismo de Estado que conduzca a la erradicación de las anomalías dejadas por el mercado, sobre todo en tratándose de los derechos económicos y sociales. Sólo así se puede generar inclusión social y oportunidades para todos o, lo que es igual, solo bajo estos parámetros puede construirse el Estado Social de Derecho que consagra la Constitución como modelo. Evidentemente, nada de esto será suficiente mientras el fenómeno de la corrupción y la consecuente pérdida generalizada de valores hagan metástasis en cualquiera de las ideologías.

## 2. *Las FARC como nuevo actor de la política*

La caída y desmantelamiento de la Unión Soviética, como Estado padre del comunismo en la escala internacional, tuvieron un inmenso impacto en Cuba y en algunas guerrillas de América Latina. La derrota de la ideología comunista, más por desviaciones y errores de sus protagonistas que por triunfo del capitalismo, colocó en difícil situación a quienes seguían sus postulados. Las FARC se transformaron rápidamente, y en la búsqueda de nuevos medios de

lucha terminaron cada vez más dependientes financieramente del narcotráfico, el secuestro y la extorsión, con lo cual mantuvieron su aparato militar y pudieron continuar su confrontación con el Estado colombiano mediante actos de agresión, destrucción y muerte que dejaron en la población profundas heridas.

Esta guerrilla, no obstante su voluntad de paz reflejada en los acuerdos suscritos con el gobierno Santos, ya como partido político bajo la denominación Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, recibieron un lánguido apoyo electoral como secuela de sus acciones en las últimas elecciones de Congreso, logrando tan solo 55.000 votos para Senado, equivalentes al 0,36% del total expresado. Si bien es cierto que se acabó el discurso derechista y atemorizante según el cual las FARC, con todo el dinero de la coca, comprarían votos y se alzarían con el poder o alcanzarían un buen número de curules, no lo es menos que como partido político o Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, sigue envuelta en su miopía ideológica, predicando un comunismo ortodoxo, sin capacidad de adaptación a las circunstancias del presente. La verdad, en competencia política normal con las demás organizaciones partidistas, para ser acreedoras a las cinco curules que el Acuerdo de Paz generosamente les reconoció, tendrían que haber puesto alrededor de 700 mil votos, tal como lo hizo el Polo Democrático.

El proceso de paz cumplido entre el gobierno Santos y las FARC, que se había convertido en el tema más trillado por los medios de comunicación y en epicentro de las discusiones políticas desde septiembre de 2.012, merece una análisis crítico constructivo, tanto más cuanto que de la polarización del país frente al punto dan fe el resultado del plebiscito de octubre de 2.016 y la dinámica política que derivó, incluyendo las últimas elecciones de Congreso y Presidente de la República. El Acuerdo en sí mismo, en particular el llamado Segundo Acuerdo, o sea el refrendado por el Congreso, contempló, por un lado, la entrega de las armas y la reincorporación a la vida civil de los militantes de las FARC; y, por otro, los propósitos de implementación para recuperar el sector agrario, la estrategia en la lucha contra las drogas, la participación política de los insurgentes, la reivindicación de las víctimas, y los parámetros de justicia transicional.

Este Acuerdo de Paz representa un importante logro para la sociedad colombiana. Como se sabe, nuestra generación no ha vivido un solo día sin guerra. Con esos convenios y su implementación se abre paso el camino hacia la reconciliación nacional, después de 5 décadas de un conflicto armado que ha dejado más de 7 millones de víctimas en los últimos 30 años. Otras estadísticas oficiales indican, además, que la violencia ha generado 45.000 desapariciones,

más de 240.000 asesinatos, 5,3 millones de desplazados, y 4,2 millones de hectáreas de tierra despojadas. Esta guerra, aunque tuvo efectos en toda la población, impactó de manera mucho más grave a las zonas rurales. El impacto económico de la violencia en Colombia había venido creciendo en un 53% desde 2.008, y había alcanzado ya la suma de US\$139.481 millones en el año 2.015, equivalente al 30% del Producto Interno Bruto<sup>150</sup>. El Acuerdo, que debemos entenderlo bajo esta perspectiva, puede convertirse en una oportunidad para generar mayor democracia en lo político, económico y social.

Limitados a las FARC, es claro que se trata de la terminación de una guerra parcial, toda vez que seguirán pendientes las negociaciones con el otro grupo insurgente significativo, el Ejército de Liberación Nacional ELN. Y aún más, con otras bandas criminales y grupos al margen de la ley frente a los que eventualmente podría darse algún tipo de negociación o sometimiento. De todas maneras, el significado que tienen la dejación y entrega de las armas por parte de las FARC, es reconfortante. Este solo hecho implica frenar esa cascada de muertes violentas del último medio siglo. Otros beneficios se relacionan con la infraestructura, el medio ambiente y la productividad, así como también, con la inversión nacional y extranjera por la confianza que deriva. Según el Departamento Nacional de Planeación DNP, sobre un comparativo de 18 países que tuvieron algún conflicto similar al colombiano, la contribución de la paz a la expansión de la actividad económica estaría entre el 1,1% y 1,9% anual, lo cual a su vez, incrementaría la capacidad de crecimiento potencial de la economía nacional del 4% a una cifra entre el 5,1% y el 5,9% anual<sup>151</sup>.

Evidentemente, la verdadera Paz, sobre todo la de contenido económico y social, no se alcanza con la firma de unos Acuerdos. La clave, más allá de la implementación de los puntos convenidos entre el Gobierno y las FARC, o eventualmente entre el Gobierno y el ELN, está en la puesta en marcha de unas políticas públicas globales que reconstruyan el tejido nacional con base en el interés general y la solidaridad social, pilares de la Constitución de 1.991. Temas sociales como la salud, la educación o la vivienda, o el enfoque con que se deben manejar los recursos naturales, quedaron al margen del Acuerdo suscrito entre el Gobierno y las FARC. Solamente el primer punto, relacionado con la Reforma Rural Integral, tiene impacto social. Los demás aspectos, aunque importantes, se refieren a la participación política de los insurgentes, el problema de las drogas, la reivindicación de las víctimas y la justicia transicional.

---

<sup>150</sup> <http://www.unidadvictimas.gov.co>

<sup>151</sup> Informe del PNUD, “¿Qué ganará Colombia con la paz?, junio 2.014

Nada en el texto del Acuerdo sometido al veredicto popular, ni tampoco en el refrendado por el Congreso, cuestionaba de manera directa el modelo neoliberal vigente en Colombia, o llamaba la atención sobre sus necesarios ajustes. Solo de forma indirecta, a través de la implementación de determinadas políticas públicas, concretamente las relacionadas con la reforma agraria integral, se percibía la conveniencia de hacer algunos cambios estructurales. Cualquiera entiende que la Paz alcanzada con las FARC, o la que eventualmente se logre con el ELN, se enfocan en la cesación del conflicto armado, es decir, distan mucho de esa paz económica y social que representa igualdad de oportunidades e inclusión, permitiendo estabilidad y cohesión societaria.

Con la implementación de los Acuerdos suscritos con las FARC, solamente parte de las políticas públicas requeridas para la construcción del Estado Social de Derecho puede adelantarse. La verdadera Paz requerirá de años y, sobre todo, dependerá de las modificaciones progresivas que se hagan al modelo socioeconómico vigente. No se trata de imponer en Colombia un socialismo que, con todos los riesgos que ello implica, puede terminar como un sistema económico improductivo e inflexible. Creemos firmemente que es posible lograr la transformación del país en medio del capitalismo, siempre y cuando se trate de un capitalismo con rostro humano, es decir, permitiendo la libertad de empresa y la competencia, pero acudiendo con firmeza al intervencionismo de Estado en áreas en donde la generación de oportunidades sea fundamental para consolidar una nación incluyente y solidaria.

Al gobierno de Iván Duque, cuya llegada al poder se debió parcialmente a los reparos expresados sobre los Acuerdos suscritos con las FARC, en firme sintonía con la derecha del país, le corresponde ahora liderar su implementación. Esperamos que la lectura que su equipo de gobierno haga sobre el alcance de lo pactado, tenga suficiente objetividad para impedir su desmantelamiento.

## E. EL CÁNCER DE LA CORRUPCIÓN

No hay manera de progresar mientras el fenómeno depredador de la corrupción sea el pan de cada día. Afecta todo el organismo social, como si se tratara de un freno o parálisis para generar desarrollo, o un envenenamiento progresivo para incrementar las desigualdades. Aunque situaciones de corrupción se presentan en mayor o menor grado en todas las naciones, y hayan cubierto la historia desde tiempos antiguos, los niveles que alcanza en la actualidad en nuestro país no tienen precedentes, ya que la mayoría de las manifestaciones institucionales y culturales muestran quistes de corrupción. ¿Qué hacer?

## 1. *Breve mirada a la corrupción en el país*

Algunos estudios relacionados con las pérdidas del Estado colombiano por los múltiples robos y saqueos que padece, estiman la cifra en 50 billones de pesos al año, equivalentes al 4% del Producto Interno Bruto, con lo cual se podrían construir más de un millón de viviendas de interés social; o se podría pagar con dolor el servicio de la deuda, que supera los 54 billones de pesos anuales. En todo caso, es vergonzoso que el monto de la corrupción esté por encima de la inversión social que, como sabemos, apenas alcanza 35 billones de pesos según el presupuesto nacional de 2.019.

De acuerdo con la evaluación que sobre corrupción hizo Transparencia Internacional hace un par de años, nuestro país ocupó el vergonzoso lugar 90; y, en atención a la ‘Encuesta Global sobre el Fraude 2.016’, realizada por la empresa ERNST & YOUNG, “...el 80% de los empresarios que respondieron el cuestionario, admitieron que en sus negocios hay corrupción, e inclusive el 30% de ellos expresó estar dispuesto a falsificar estados financieros y pagar sobornos por un contrato”<sup>152</sup>. El ex director de la DIAN, Juan Ricardo Ortega, estima que “...el sector privado se embolsilla cerca de 60 billones de pesos al año con conductas corruptas. Los atajos que toma para saquear al país incluyen la evasión fiscal, los acuerdos por debajo de la mesa para quedarse con contratos, y el fraude contable”<sup>153</sup>. Se trata de un fenómeno corrosivo, creciente y contagioso, que toca simultáneamente al sector público y al privado. Desde luego, bien sabemos que mucha mayor indignación produce la corrupción que emana de los servidores públicos, toda vez que sus conductas debieran servir de ejemplo para los ciudadanos.

Ahora bien, más grave que estos costos materiales de la corrupción, siempre cuantificables, son la pérdida de valores y la consecuente cultura del dinero fácil, que soportadas por la rampante impunidad conducen la sociedad hacia la tolerancia con el delito, por cuanto la mayoría de los asociados termina aceptando esas conductas incorrectas y hasta mafiosas. Así, se aplaude y reconoce al avivato que se cuele en Transmilenio, y se exalta al contador que enseña a no pagar los impuestos que se deben. En otras palabras, de manera imperceptible, el cáncer de la corrupción crece hasta hacer metástasis en la forma de sentir, pensar y actuar de la mayor parte de la población.

---

<sup>152</sup> Informe sobre la Corrupción en Colombia, El Tiempo, sección *Debes Leer*, 26 de febrero de 2.017.

<sup>153</sup> Idem

Este flagelo, que se anida con más facilidad en las naciones del Tercer Mundo por la debilidad de las instituciones, dado que el sistema de controles, pesos y contrapesos es bastante precario, las coloca más distantes todavía de cualquier posibilidad de progreso y bienestar. Bastante ya tienen los países en vías de desarrollo con el neoliberalismo inncontrolado y los ajustes estructurales que las entidades financieras les imponen, para seguir dando ventajas con la desbordada corrupción que les caracteriza. No debe sorprender que casos emblemáticos que han sacudido la dirigencia de distintas naciones, como los de la Fifa, los papeles de Panamá y Odebrecht, no se hayan destapado en ningún país en vías de desarrollo. Sólo la solidez de las instituciones explica que estas investigaciones y sus contundentes resultados hubieran sido gestión especial del mundo desarrollado, en este caso del Departamento de Justicia de los Estados Unidos.

## 2. *Un oportuno paréntesis para colocar la corrupción en contexto*

A esta altura del tema, resulta oportuno el siguiente paréntesis: en la presentación inicial que hicimos de los problemas que en Colombia impiden la transformación progresiva de la democracia política en democracia económica y social, señalamos factores de carácter externo e interno. En cuanto a los primeros, enfatizamos el nivel de dependencia económica y la devastadora presión neoliberal de las últimas tres décadas, fruto de la globalización a ultranza. Respecto de los endógenos, mencionamos, entre otros, la no aplicación de la Carta Política y sus principios rectores, en especial el de la prevalencia del interés general; la inmensa complejidad social por las diferencias de clase y los alarmantes niveles de pobreza; la incapacidad para manejar los recursos naturales, dado que son empresas transnacionales las que se quedan con la mayor parte de las ganancias; la no respuesta del Estado a las necesidades de los asociados, con planes de desarrollo insuficientes y recursos financieros escasos; la poca solidez ideológica de los principales actores de la política para presentar alternativas de solución; y, la pérdida gradual de valores colectivos por la creciente e ilimitada corrupción.

Los anteriores factores, que son todos estructurales y determinantes, se entrelazan para dar forma al tejido social nacional, por manera que resulta inocuo amplificar uno sobre los otros o, si se prefiere, creer que uno cualquiera es más perturbador que los demás. Cada uno, sin embargo, considerado aisladamente, muestra su envergadura y alcance al punto que parece convencernos de ser el más grave de los problemas. Así ocurre al analizar la corrupción, entendida

como un flagelo social que arrastra todos los valores y principios societarios, negando en consecuencia la solidaridad social, el interés general, la prosperidad colectiva y la vigencia de un orden justo. Lo más desestimulante es que la corrupción involucra a voceros de todas las ideologías, tal como lo demuestran recientes y escandalosos casos en América Latina.

### 3. *Entre situaciones indignantes y búsqueda de las causas*

Ahora sí, continuemos con el escrutinio al perturbador flagelo de la corrupción en Colombia. No obstante parecernos más que diagnosticado, resaltemos algunos casos para mejor comprender sus causas, devastadores efectos y posibles alternativas para combatirla. Sin duda alguna, la corrupción es un corrosivo social que se aceleró en las últimas décadas, permeando todos los niveles y deslegitimando las instituciones y las autoridades. El expresidente Turbay, reconociendo su existencia y la perturbación que producía, pero consciente de lo difícil que era erradicarla en términos absolutos, llegó a afirmar que había que reducirla a sus justas proporciones. Si bien la expresión produjo mofa en su momento, hoy ella parecería realista ante el crecimiento exponencial que la corrupción ha tenido a nivel regional y local, en especial desde que se introdujo la elección popular de alcaldes y gobernadores. Además, las regalías, que representan el traslado de sumas no despreciables de la nación a los departamentos y municipios, consecuencia de los períodos de bonanza en hidrocarburos, han servido para que los corruptos de las entidades territoriales las coloquen como blanco de sus ambiciones. Naturalmente, no podemos magnificar esta deprimente radiografía regional y local porque terminaríamos atenuando la corrupción en el plano nacional, toda vez que ésta es de lejos mucho mayor, a juzgar por casos como los de Reficar, Odebrecth, Saludcoop, Caprecom y Cafesalud, en donde más ceros a la derecha muestran la verdadera dimensión de los defalcos. Es tanta la corrupción que rápidamente pasamos de un escándalo a otro, por lo que el conocimiento de nuevos hechos delictivos dan pie para que la memoria individual o colectiva de manera involuntaria encubra otros, que se deslizan hacia el olvido, como los de El Guavio, Foncolpuertos, Dragacol, el Proceso Ocho Mil, la Dirección Nacional de Estupefacientes, Agro Ingreso Seguro, las Ambulancias de Bogotá, o el Carrusel de los Nule.

Dos eventos de corrupción han indignado en grado extremo el sentir nacional: Reficar y Odebrecht. En tratándose de la Refinería de Cartagena, la cadena de improvisaciones, defalcos y sobrecostos que ha rodeado su construcción supera la imaginación. En la primera auditoría realizada por la Contraloría

General de la República sobre Reficar, se calcularon hallazgos fiscales por 943 millones de dólares, así como un lucro cesante de 1.936 millones de dólares, es decir, que había 9 billones de pesos colombianos en cuestionamiento<sup>154</sup>. El otro escándalo que ha sacudido las fibras de la ciudadanía, al punto que ha eclipsado otros que mediáticamente ocupaban espacio, como los carteles de la Toga y la Hemofilia, responde a Odebrecht, la multinacional brasilera que habría pagado sobornos a funcionarios públicos en Angola, Argentina, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Méjico, Mozambique, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela. En relación con los dineros girados en Colombia, se estimó inicialmente que la firma había hecho pagos por más de US \$ 11 millones de dólares para asegurar contratos de obras públicas, lo cual le significó beneficios por más de US \$ 50 millones de dólares. Hoy se sabe que las cifras pagadas fueron mucho mayores que las reconocidas en principio por ex directivos de Odebrecht, ya que no fueron los 32 mil millones indicados sino 94 mil millones de pesos. Así mismo, la lista de investigados por la Fiscalía ya supera 90 personas naturales, entre las cuales aparecen empresarios, ex funcionarios, congresistas y hasta precandidatos a la Presidencia.

*“El hombre nace libre y la sociedad lo corrompe”*, sostuvo J.J. ROUSSEAU. Si a esta célebre frase le agregamos los órdenes imaginados de que hablara Noah Harari, comentados en el primer capítulo de este trabajo, fácilmente entendemos el peso de las estructuras sociales. En nuestro caso, están plagadas de desigualdad desde la Conquista española y, la Independencia, en lugar de modificarlas, sirvió para confirmarlas, como que los criollos que se alzaron con la victoria mantuvieron esa sociedad jerarquizada en la cual los descendientes de los indígenas y las negritudes siguieron explotados y robados, es decir, padecieron actos de corrupción de sus semejantes<sup>155</sup>. Hoy, seguimos con prácticas excluyentes y discriminatorias, a juzgar por las cifras de marginalidad y pobreza. En consecuencia, la dificultad para edificar una moral colectiva, basada en la cohesión e integración societarias, ha sido inmensa. Al contrario, las distintas categorías dirigentes de la sociedad colombiana, trátese de empresarios y comerciantes, banqueros y financistas, profesionales de la política, militares de alto rango, latifundistas, propietarios de los medios de comunicación y las universidades, convergen todas para formar esa élite nacional que ha adaptado el poder a sus intereses y la manutención de sus

<sup>154</sup> Informe de la *Revista Semana*, 29 de enero de 2.017, p. 21.

<sup>155</sup> LINDARTE, Eduardo. *Razón Pública, ¿Porqué hay tanta corrupción en Colombia?* El Tiempo, 19 de marzo de 2.017.

privilegios. No es extraño, entonces, que los estratos altos o medianamente altos de nuestra sociedad sean los mayores gestores de la corrupción en Colombia.

Si a manera de complemento pensamos que la economía capitalista incontrolada rinde culto al individuo según la premisa de *'dime cuánto tienes, y te dire quién eres'*, fácilmente entendemos la distorsión de los valores, y la distancia que se produce frente a principios constitucionales como la solidaridad de los asociados y la prevalencia del interés general. Por si fuera poco, recordemos los efectos nocivos que el narcocontráfico fue dejando desde finales de los setentas en las últimas generaciones, toda vez que cimentó la cultura del dinero rápido y sin dificultades, como también, las secuelas del conflicto armado con su cadena de secuestros y extorsiones, o la minería ilegal y el contrabando. Esas ráfagas de dinero ilícito que desplazaron a los ciudadanos de bien convirtiéndolos en minoría, fortalecieron en cambio la tolerancia hacia múltiples conductas ilegales o semi ilegales, como las comisiones en los contratos del sector público y la evasión de impuestos y el fraude contable. Parece ficción pero la economía subterránea que mueven los Corabastos alcanza los 20 billones de pesos, al paso que los negocios sin facturar de la ganadería sobrepasan los 14 billones, y una curul de Senado alcanza a costar los 30 mil millones de pesos.

En resumen, tengamos presente que el país pierde casi un billón de pesos semanales por acciones delictivas en el sector público, y que los resultados de las investigaciones judiciales difícilmente logran terminar en condenas para los responsables. Esta situación genera desesperanza, impotencia y desasosiego en los ciudadanos de bien, al paso que estimula a quienes tienen alguna tendencia, embrionaria o relativamente formada, hacia el abuso o la apropiación de los recursos públicos. Las estadísticas indican que solo un porcentaje muy bajo de los delitos cometidos contra la administración pública son conocidos y denunciados; y que, de éstos, una cifra insignificante termina en llamamiento a juicio; y menos aún, en sentencia condenatoria, porque en ese viacrucis probatorio surge toda una gama de obstáculos en virtud de dilaciones, excepciones y nulidades en las que los abogados son expertos, por manera que difícilmente se llega a la plena prueba. Esta trama procedimental se ampara en la distorsión de la llamada justicia garantista, que protege al individuo en extremo, sin guardar equilibrio frente a los intereses de la sociedad. Todo este esquema penal se replica en tratándose de los procesos fiscales y disciplinarios, es decir, aquéllos que manejan la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación. Baste recordar que según las cuentas de la Auditoría General, por cada mil pesos en procesos de responsabilidad fiscal, solo se recuperan cuarenta, o sea el 4%.

#### 4. *Una Justicia Especial para los delitos contra la Administración Pública*

¿Hay alguna alternativa de solución que conduzca a la erradicación de la corrupción? Desde luego que sí, siempre y cuando se adopte un Plan Especial de choque, compuesto por una serie de medidas que tengan un enfoque global y estructural, y que creen suficiente conciencia ciudadana en el tiempo, a través de la educación y los resultados concretos y ejemplarizantes que la justicia entregue frente a los delincuentes de cuello blanco. Así como se concibió la Justicia Especial para la Paz, así también debiéramos actuar para estructurar la Justicia Especial para combatir la Corrupción. No sirven paliativos aislados, ni menos medidas populistas, verbigracia, eliminar la casa por cárcel, o endurecer las penas, o rebajar el sueldo de los congresistas, o impedirles que sean reelegidos después de dos períodos. Se trata de un plan integral drástico y pro tēpore, es decir, para un período de 15 o 20 años, dada la metástasis que la corrupción ha hecho en la mentalidad de la sociedad colombiana, en particular en su escala de valores. Las instituciones no son buenas ni malas *per se*, como que para su funcionamiento dependen del entorno en que se desarrollan. Parodiando a Ortega y Gasset, es tanto como imaginar a la corrupción diciendo: “*Yo soy yo, y mis circunstancias*”. Por lo mismo, con enfoque sociológico, la iniciativa contemplaría, entre otros, los siguientes puntos:

1. Una Justicia Especial para los delitos contra la Administración Pública, lo cual supone un Estatuto particular que contemple las facetas sustantiva y procesal. Todos los delitos contra el erario deben tener penas altas, porque está en juego lo que es de todos, y en ningún caso las penas mínimas deben estar por debajo del 75% de las máximas. El servidor público, más que ningún otro ciudadano, está obligado a dar buen ejemplo. Lo contrario sería tanto como dejar que el sacerdote peque, y luego pretenda darnos la absolución.

2. El estimado cuantitativo del desfaldo al presupuesto público debe reflejarse en las posibilidades para tener acceso o no al principio de oportunidad, según la tabla de valoración que se establezca. Y en ningún caso, este principio, que supone confesión y eventualmente conduciría a la reducción de la pena, procedería si no se logran al mismo tiempo la devolución del dinero hurtado, y la delación si el caso implicó pluralidad de actores.

3. No son pocas las burlas a los jueces simulando enfermedades mentales para lograr reclusión especial. La casa por cárcel y los centros especiales de detención tienen que eliminarse radicalmente, así como todos los privilegios de que gozan actualmente los delincuentes de cuello blanco, trátense de comida y

entretenimiento especial como horas de gimnasia o televisión, o de celulares y computadores, o cualesquiera otro dispositivo electrónico. La rehabilitación real para estos criminales comienza con la efectividad del castigo. De lo contrario, no hay acto de contricción ni arrepentimiento. En los Estados Unidos, el uniforme naranja con la identificación numérica, los grilletes y las limitaciones en horas de sol y de visitas, constituyen el gran temor de todos los delincuentes.

4. El más importante de los puntos concierne al procedimiento penal especial para estos delitos, toda vez que los términos tienen que reducirse a la mitad. Todo debe ser ágil y expedito, propio de una justicia especial. Piénsese en el trámite legislativo especial para la Paz, que se desarrolló para sacar adelante el acuerdo con las FARC, toda vez que se aceptaron las reformas constitucionales con la mitad de los debates que normalmente la Carta Política exige. Lo mismo puede hacerse frente a la Justicia Especial para combatir la corrupción. Por otra parte, los abogados que dilaten u obstruyan tales procesos y que no colaboren con la justicia, más que defensores son cómplices y, por lo mismo, podrían terminar vinculados procesalmente, o por lo menos ver suspendida su licencia por algunos años. Del mismo modo, los jueces especializados de esta justicia tienen unos términos que cumplir, de suerte que no fallar en los tiempos regulados supone una grave falla en su servicio, como quiera que la sociedad espera resultados.

5. Como todas estas medidas suponen un proceso en cuya virtud los mensajes a la sociedad y a los funcionarios públicos son determinantes, es necesario adoptar un plan especial en las escalas nacional, departamental y municipal, por manera que haya una priorización de casos en los primeros dos o tres años del Estatuto, seleccionando aquéllos ejemplarizantes y de impacto ciudadano. La colectividad nacional, departamental o municipal solo recuperará la confianza en la justicia si hay sentencias prontas y drásticas, que sirven además para prevenir delitos similares en el futuro. Esta iniciativa, que implica un conjunto de medidas coherentes y complementarias, gira en torno a la filosofía de los resultados.

Este Plan de choque solo se explica por las circunstancias. Es como un estado de excepción, o la justicia especial para alcanzar la paz. Por eso, se concibe pro tēpore, para un período limitado, que podría oscilar entre 15 y 20 años. Los puntos mencionados son apenas el comienzo para ese gran debate en el cual las consideraciones filosóficas y sociológicas tienen que doblar la liturgia propia de los formalismos jurídicos. En el comparativo internacional, hay naciones con sistemas penales muchísimo más drásticos, verbigracia, China, Singapur, los Emiratos Arabes, o los mismos Estados Unidos.

Con todo, queda la pregunta clave: ¿En dónde está la voluntad política para sacar adelante semejante propuesta? El interrogante, más que un tema de fondo, es un asunto de metodología y estrategia. No es fácil, dado que existen elementos institucionales de bloqueo. En efecto, una iniciativa de este alcance tiene poca viabilidad de ser exitosa mediante el trámite ordinario en el Congreso de la República. Si propuestas parceladas y mucho menores se hundieron rápidamente, no es difícil colegir la suerte que correría esta iniciativa. Así las cosas, no sobra girar hacia los mecanismos de participación ciudadana en búsqueda de alternativas, aunque allí también se presentan requerimientos especiales que se convierten en obstáculo. La consulta popular y el referendo fueron descartados por el gobierno Santos para la refrendación de los acuerdos de paz, en el entendido de que mejores garantías de aprobación tendría el plebiscito, al cual, sin embargo, fue necesario colocarle arandelas de facilidad para impulsarlo.

Sin duda, combatir la corrupción es un tema de trascendencia nacional, vinculado a la paz económica y social, razón por la que podría pensarse en que el presidente de la República convoque un plebiscito para que los ciudadanos se pronuncien sobre un eventual Estatuto o Justicia Especial para combatir los delitos contra la Administración Pública. En este orden de ideas, apoyándose en la experiencia legislativa que quedó de los acuerdos de paz suscritos con las FARC, debería presentarse primeramente un proyecto de Ley Estatutaria para reglamentar ese plebiscito especial contra la corrupción, proyecto al cual también podrían concedérsele ventajas en materia de umbral y similares. El plebiscito se concibe como la facultad que tiene el presidente de la República de convocar al pueblo para que se pronuncie sobre las políticas del Ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso. En tratándose de los acuerdos suscritos con las FARC y, los que eventualmente se suscriban con otros grupos, relacionados con la superación del conflicto armado, el presidente de la República tiene facultades especiales para orientarlos, toda vez que son parte de la política general de orden público. Por lo mismo, no era obligación suya someter los acuerdos a plebiscito o refrendación popular. Sin embargo, muchos puntos de los acuerdos suscritos con las FARC requerían aprobación o, hubieran podido aprobarse, vía Congreso. No se olvide que buena parte de su implementación pasa por el Legislativo. Por ahora, sea suficiente repetir que, ante las circunstancias del país, tan trascendente como la desmovilización y dejación de armas por parte de las FARC, resulta combatir el cáncer de la corrupción como quiera que afecta la paz económica y social. En este estado de cosas, es que la presión de la sociedad civil y de los medios de comunicación, a la manera de poder constituyente primario, tal como aconteció con la séptima

papeleta en 1.990, entraría a operar para comprometer al Congreso a fin de lograr la Ley Estatutaria del plebiscito contra la corrupción.

Otra fórmula descansaría en el artículo 375 de la Carta Política, según el cual el Gobierno, podría presentar al Congreso un proyecto de ley con los artículos elementales para que el pueblo en votación decida si convoca una Asamblea Constituyente con la competencia específica de estructurar una Justicia Especial para enfrentar los delitos contra la Administración Pública. Se trataría, pues, de una pequeña asamblea, limitada en el número de integrantes y con poderes limitados, dedicada exclusivamente al tema de la corrupción en sus aspectos penal, disciplinario y fiscal, así como también, a puntos colaterales o complementarios concretos, valga decir, los fundamentales para hacer más transparente el ejercicio de la actividad política, como serían el establecimiento de las listas cerradas y la financiación de las campañas con preponderancia definida del Estado bajo un sistema de controles efectivos y sanciones severas; y al tema de la evasión de impuestos y el fraude en las actividades empresarial y contable, toda vez que el detrimento económico para la nación se acerca por estos conceptos a los 60 billones de pesos anuales. El motor para llegar a la Asamblea Constituyente no puede ser otro que el trabajo en equipo entre la sociedad civil organizada y los medios de comunicación, de suerte que puedan motivar a la mayor parte del cuerpo ciudadano. Hacer *marketing* y promoción de esta iniciativa supone también todo un plan de socialización estratégica.

Lo anterior, como es obvio, es simple exploración de posibilidades y caminos en el propósito de generar el debate para obtener resultados en la lucha contra la corrupción. Para terminar, recordemos que la voluntad política, más allá de la que interpretan los protagonistas cotidianos de la actividad gubernamental o legislativa, se forma por el pueblo, entendido como fuente primaria de la soberanía popular, por lo que su voluntad prevalece sobre los poderes constituidos.

#### 4. NOTAS FINALES

El Estado colombiano está constitucionalmente organizado como una democracia cuyo propósito fundamental radica en asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz. Lo anterior supone un Estado Social de Derecho fundado en la participación y el pluralismo, en el cual deben sobresalir el respeto de la dignidad humana, la solidaridad de las personas que lo integran, y la prevalencia del interés general. Así las cosas, cualquier gobierno derivado de procesos

electorales, tiene que ceñirse de manera estricta a estos principios rectores, es decir, debe actuar democráticamente y debe hacer prevalecer el interés general.

Los fines esenciales del Estado colombiano han sido burlados en los últimos 27 años. Colombia sigue siendo la misma nación tradicional, clasista y excluyente, dividida entre la élite política, económica y social, que ha concentrado apreciables ventajas, y la inmensa mayoría de la población, que ha sido permanente rehén de las dificultades, la marginalidad y la exclusión. La puesta en marcha de un Estado Social de Derecho que, con base en el reconocimiento de los derechos fundamentales, permitiere también la consecución de los principales derechos económicos y sociales sigue siendo la gran tarea pendiente. Sabemos bien que mientras filosóficamente se adoptaba una Carta Política con vocación incluyente en lo social, el manejo de la economía se dirigía cada vez más hacia el neoliberalismo rampante. Ese contrato social con que soñaron los delegatarios de 1.991, dadas las inmensas desigualdades e injusticias que todavía nos caracterizan, solo era viable con base en el intervencionismo de Estado para no dejar desbordar el capitalismo con sus malabares de oferta y demanda. Haber continuado bajo el el esquema del capitalismo salvaje, que siempre coloca la rentabilidad por encima del individuo, era negar de entrada la construcción del Estado Social de Derecho.

Sobre la democracia como sistema político vimos las más diversas categorías, de acuerdo con diferentes criterios: según el rol de los ciudadanos, distinguimos entre democracia directa y democracia representativa; teniendo en cuenta el tipo de gobierno, diferenciamos entre democracia parlamentaria, semiparlamentaria o semipresidencial, y presidencial; de acuerdo con el factor ideológico, nos referimos a la tradicional oposición entre la democracia liberal capitalista y la democracia socialista, advirtiendo sobre formas intermedias que se aproximan a cualquiera de las dos mencionadas; y, finalmente, en consideración a los resultados o satisfacción de las expectativas ciudadanas, analizamos la democracia política y la democracia económica y social, en el entendido de que son absolutamente compatibles y complementarias.

Con estos presupuestos, concluimos que para los ciudadanos poco sentido tiene que voten de manera directa, o se vean representados en congresos y asambleas, o usen de vez en cuando instrumentos de la democracia participativa como los referendos y las consultas; asimismo, poco les importa que el cimiento ideológico sea conservador, liberal, o socialista; o que el tipo de gobierno sea parlamentario, semiparlamentario, semipresidencial o presidencial. Todo esto les resulta adjetivo ante la dimensión que tienen las oportunidades y

la inclusión social o, mejor aún, ante el valor que tienen los resultados. Por eso, terminamos las reflexiones generales sobre la democracia exaltando la democracia económica y social, y parodiando a Deng XIAO PING: *“No importa que el gato sea blanco o negro, con tal de que coja los ratones”*.

En las democracias del mundo desarrollado, generalmente la democracia política, soportada en el modelo liberal capitalista, ha logrado mutar de manera progresiva hacia la democracia económica y social. Este proceso, que resultó fundamental en los Estados Unidos bajo el liderazgo de Franklin D. ROOSEVELT, también lo fue en Europa occidental después de la Segunda Guerra Mundial, dando paso al Estado Bienestar, siempre dispuesto a intervenir para corregir las anomalías del mercado y atenuar las diferencias entre las categorías sociales. Sin embargo, la democracia política en la mayoría de las naciones en vías de desarrollo ha sido incapaz de transformarse en democracia económica y social. Tal ocurre con la democracia en nuestro país, razón por la cual estudiamos los factores exógenos y endógenos que niegan esa secuencia entre la democracia política y la democracia económica y social.

El punto es de extrema actualidad y preocupación, toda vez que el apoyo a la democracia en América Latina ha caído por debajo del 50%. En todas las naciones de la región, el poder y la gobernabilidad se definen con base en procesos electorales, que son el fundamento de la democracia, toda vez que radiografían la voluntad popular alrededor de las grandes decisiones colectivas. Sus cimientos se encuentran en ese sólido andamiaje que llamamos sistema electoral, que comprende las reglas sobre la representación, la financiación de las campañas, las inhabilidades e incompatibilidades de los aspirantes, el derecho al sufragio y la condición del ciudadano, las circunscripciones electorales, y los modos de escrutinio. Ahora bien, este esquema institucional, que siempre se puede mejorar, hace parte de la democracia política formal pero no garantiza la democracia económica y social. En un ejercicio de sociología electoral, entrelazamos la teoría y la práctica del sistema colombiano estudiando los debates de Senado de la República y el Plebiscito por la Paz, entendidos como manifestaciones respectivas de la democracia representativa y de la democracia participativa.

Así como en Colombia, en toda América Latina hay elecciones libres, fruto de la democracia política, pero al mismo tiempo frustración y descontento generalizados por los incumplimientos ante las expectativas y las necesidades básicas de los ciudadanos, al punto que el 52% de los habitantes de la región ya no considera el sistema democrático como la forma más adecuada de gobierno. Un segmento de los encuestados, que representa el 15%, manifiesta inclusive sus preferencias por un régimen autoritario, al paso que el 28% sostiene que le es indiferente el

modelo de gobierno<sup>156</sup>. Estas respuestas confirman nuestra tesis según la cual la más importante categoría de la democracia está determinada por los resultados, esto es, la de contenido económico y social, que implica inclusión y oportunidades para todos. El ciudadano del común siente rechazo frente a esa democracia política formal que se muestra incapaz de responder a sus expectativas.

¿Le asiste razón a W. CHURCHILL cuando expresa que la democracia es la menos mala entre todas las formas de gobierno? Claro que sí le asiste razón, aunque casos como el de la China resultan atractivos para confundir. En efecto, el gigante asiático, que es en la actualidad la segunda potencia económica del mundo, y que se dio el lujo de mantener un crecimiento de su producto interno bruto por encima del 8% anual durante más de 25 años sin interrupción, carece de instituciones democráticas y por lo mismo de elecciones libres y periódicas. Es más, la Asamblea Popular, a petición del Partido Comunista Chino, enmendó recientemente la Constitución para permitirle a Xi Jinping convertirse en presidente vitalicio. Diríamos, entonces, que la China identifica una total negación de la democracia y, sin embargo, su institucionalidad no sólo responde al interés general sino que garantiza el desarrollo sostenible. Claro que la otra cara de la moneda, relacionada con las libertades fundamentales y las garantías ciudadanas, muestra la faceta autoritaria y despótica propia de los regímenes comunistas. En términos de libertad del individuo, cualquiera prefiere vivir en una democracia incompleta a tener que soportar el yugo del totalitarismo.

En el caso colombiano, reiteradamente hemos argumentado que la democracia política encuentra enormes tropiezos para transformarse en democracia económica y social, razón por la cual también hemos presentado algunas alternativas de solución frente a cada elemento de bloqueo, todo en el propósito de suscitar reflexión y debate. Es evidente que mientras la democracia no ofrezca resultados y no conduzca a la construcción del Estado Social de Derecho, la frustración de los asociados continuará creciendo. A esa conclusión se llega con los resultados de la encuesta de *Latinobarómetro* ya comentada, toda vez que el 77% de los colombianos interrogados manifestó su desconfianza en el poder judicial, al paso que el 78% expresó lo mismo respecto del Gobierno, y el 84% en relación con los partidos y movimientos políticos. No sorprende, entonces, que sólo el 54% manifestara estar de acuerdo con la democracia como sistema de gobierno<sup>157</sup>.

---

<sup>156</sup> Encuesta de *Latinobarómetro*, El Tiempo, 2 de diciembre de 2.018.

<sup>157</sup> Idem.

El nivel de dependencia económica y la entrega cada vez mayor al neoliberalismo constituyen los principales elementos externos de bloqueo para construir el Estado Social de Derecho. Y, entre diversos factores internos de perturbación, mencionamos la no aplicación de la Carta Política y sus principios rectores, en especial el de la prevalencia del interés general; la inmensa complejidad social por las diferencias de clase y los descomunales niveles de desigualdad; la incapacidad del Estado para manejar los recursos naturales, generalmente en manos de las multinacionales; la no respuesta a las necesidades básicas del cuerpo societario, con planes de desarrollo insuficientes y recursos financieros escasos; la poca solidez ideológica de los principales actores de la política; y, el fenómeno depredador de la corrupción.

En resumen, reflexionar sobre el modelo económico, considerando la economía internacional, la situación social del país, y las normas constitucionales que nos rigen, es un ejercicio necesario para establecer los correctivos apropiados y asegurar una democracia sostenible, de contenido económico y social. Creemos que es posible lograr la transformación del país en medio del capitalismo, siempre y cuando se trate de un capitalismo con rostro humano, es decir, permitiendo la libertad de empresa y la competencia, pero acudiendo con firmeza al intervencionismo de Estado en áreas en donde la generación de oportunidades sea fundamental para consolidar una nación incluyente y solidaria.

Así mismo, creemos firmemente que los anteriores propósitos sólo se consiguen bajo la democracia como sistema de gobierno, entendiendo que siempre se la puede mejorar, por lo cual auscultar con rigor su funcionamiento es una obligación que nos compromete a todos. En este sentido, los procesos electorales, que son su fundamento, ameritan una evaluación profunda para garantizar cada vez mayor transparencia y competencia igualitaria en la lucha por el poder y la gobernabilidad. La democracia, que interpretamos como una filosofía de vida, como una manera de concebir la dinámica social, tiene que satisfacer al mismo tiempo las necesidades espirituales y materiales de los individuos, generándoles oportunidades, razón por la cual el respeto por las libertades fundamentales y la aplicación de los derechos económicos y sociales tienen que entrelazarse formando un todo de compatibilidad y complementación. Ser parte de esta tarea, que no es otra cosa que la construcción del Estado Social de Derecho o, lo que es igual, la transformación de la democracia política en democracia económica y social, es la invitación que deriva de estas páginas para todos los colombianos.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABÉLÈS, Marc. *Anthropologie de la Globalisation*. Paris: Editions Payot & Rivages, 2.012.
- ALMOND, Gabriel y POWELL, Robert. *Comparative Politics*, Boston, 1969.
- ÁLVAREZ POSADA, Sebastián. “Antioquia, la más moderada”. En: *Elecciones Regionales 2.015*, Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2.015.
- ALTHUSSER, Louis. *Ideología y aparatos ideológicos de Estado*, Buenos Aires: Nueva Visión, 1.988.
- APTER, David: *The Politics of Modernization*, Chicago, 1.969.
- ANÁLISIS CUENTAS CLARAS ELECCIONES 2018, *Financiación de las campañas y rendición de cuentas en elecciones a Congreso 2018*. Transparencia por Colombia, Bogotá, julio de 2.018.
- ANÁLISIS CUENTAS CLARAS ELECCIONES 2.015, *informe de financiación de campañas y rendición de cuentas en elecciones 2.015*, Transparencia por Colombia.
- ARENAS, Jacobo. *Cese al fuego: una historia política de las FARC*. Bogotá: La Oveja Negra, 1.985.
- AUBY, Jean M. *La théorie du pouvoir du suffrage*, Paris, 1.958.
- AUTORES VARIOS, *Narcotráfico en Colombia*, Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1.992.
- BADIE, Bertrand et BIRNBAUM, Pierre, *Sociologie de l’Etat*, Grasset, Paris, 1.979.
- BANCO DE LA REPÚBLICA, *Informe de Septiembre de 2.015*.
- BANERJEE, Abhijit y DUFLO, Esther. *Repensar la pobreza: un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*. Bogotá: editorial Taurus, Alfauara S.A., 2.012.
- BARRERO, Freddy. “Bogotá y sus mutaciones electorales”. En: *Elecciones Regionales 2.015*, Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2.015.
- BATLE, Margarita, y PUYANA José Ricardo. “Cuando todo queda entre amigos”. En: *Elecciones Regionales 2015*, Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2.015.
- BÉNOIT, Francis-Paul. *Les Idéologies Politiques Modernes*, Paris: Presses Universitaires de France, 1.980.
- BERNARDI, Bruno. *La Démocratie*, Paris: Garnier Flammarion, 1.999.
- BODIN, Jean. *Les six livres de la République*, Paris: LGF, 1.993.
- BRAUD, Philippe. *Sociologie Politique*, 3e. édition, Paris: Manuel LGDJ, 1.996.
- BUCKHARD, Jacob. *Historia de la cultura griega*, Barcelona: Iberia, 1.974.

- BUENAHORA FEBRES-CORDERO, Jaime. *El proceso constituyente*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1.991.
- . *La Democracia en Colombia*, Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1.995.
- . *Procesos Electorales y Democracia en Colombia*. Bogotá: Editorial Ibáñez, 2.017.
- BURDEAU, Georges. *Institutions Politiques el Droit Constitutionnel*, Paris, 1.972.
- . *Traité de Science Politique*. Paris: Librairie générale du Droit et de Jurisprudence, 1.968.
- . *L'Etat*. París: éditions du Seuil, 1.970.
- . *La Démocratie*, 9ème édition, París: Seuil, 1.986.
- BURNHAM, W.D. *The American Parties Systems: Stage of Political Development*, New York, 1.967.
- CADART, Jacques. *Institutions Politiques el Droit Constitutionnel*, L.G.D.J., Paris, 1.979.
- CAICEDO, Julián Andrés; BURBANO, Lina María y SERNA, Yira Yessenia. “Elecciones 2015 en Amazonía y Orinoquía”. En: *Elecciones Regionales 2015*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2.015.
- CÁMARA DE REPRESENTANTES, *Actas de la Comisión Primera.*, dic. de 1989
- CARACOL RADIO, [http://caracol.com.co/radio/2015/09/16/judicial/1442404036\\_196462.html](http://caracol.com.co/radio/2015/09/16/judicial/1442404036_196462.html), Bogotá, 16 de septiembre de 2015.
- CASAS, Ulises. *De la guerrilla liberal a la guerrilla comunista*, Bogotá, 1987.
- CASTAÑEDA, Jorge. *La utopía desarmada: intrigas, dilemas y promesas de la izquierda en América Latina*, Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1.994
- CENSO NACIONAL AGROPECUARIO, agosto de 2.015.
- CEPEDA, Manuel José. *Los derechos fundamentales en la Constitución de 1.991*. Bogotá: Temis, 1.992.
- CHANAMÉ, Raúl. *Diccionario de Derecho Constitucional*. Lima-Perú: Abogados Editores EIRL, 1.998.
- CHARLOT, Jean. *Les Parties Politiques*. Paris: Armand Colin, 1.971.
- CHATELET, François; EL PISIER KOUCHNER, Evelyne. *Les conceptions politiques de XXe. Siecle*, Paris: Presses Universitaire de France, 1.981.
- CHOMSKY, Noam. *Profit over People: Neoliberalism and Global Order*, Seven Stories press, New York, 1.999.
- CHOSSUDOVSKY, Michel. En: ‘*The Globalization of Poverty and the New World Order*’, capítulo VIII.
- COLAS, Dominique. *Sociologie Politique*. Presses Universitaires de France Paris, 1.994.
- COLOMER, Josep M. *Instituciones Políticas*, Barcelona: Editorial Ariel, 2001.
- CONSEJO NACIONAL ELECTORAL CNE., Resoluciones sobre Trashumancia, Elecciones de octubre de 2.015, en [www.cne.gov.co/cne/trashumancia\\_2015](http://www.cne.gov.co/cne/trashumancia_2015).

*Constitución Política de Colombia.*

CORTE CONSTITUCIONAL, sentencias C-1153 de 2.005, C-011, C-089, C-180 de 1.994, C-150 de 2.015 y C-379 de 2.016.

COT, Jean Pierre, LE MOUNIER, Jean-Pierre. *Pour une Sociologie Politique*, Paris, 1.978.

COTTERET, Jean Marie et EMERI, Claude. *Les systèmes électoraux*, Paris: Press Universitaire de France, 1.978.

COURTOIS Stephan; WERTH Nicolas, et d'autres. *Le Livre Noir du Communisme: crimes, terreur, répression*. Paris: Editions Robert Laffont, 1.998.

DAHL, Robert. "El problema de la capacidad cívica". En: *Journal of Democracy*, vol. III, 1.992.

—. *Democracy and its critics*, Yale University Press, New Haven, 1989.

DANZIGER, James N. *Understanding the Political World: A Comparative Introduction to Political Science*; 8th edition, Pearson & Longman, University of California, 2.007.

DEBBASCH, Charles y PONTIER, Jean Marie. *Introduction a la Politique*, 4e. Édition, Paris: Précis Dalloz, 1.995.

DÍAZ ARENAS, Thomas Pedro A. En: '*Estado y Tercer Mundo*', 3a. edición, Temis, 1997.

DÍAZ URIBE, Eduardo. *El clientelismo en Colombia*, Bogotá: El Áncora Editores, 1986.

DOWNS, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. New York, 1.957.

DOWSE, Robert, y HUGHES John. *Sociología Política*, Alianza Editorial, 1.972.

DUHAMEL, Olivier. *Les Démocraties: Régimes, Histoire, Exigences*; Science Politique, Seuil, Paris, 1.993.

DUPAS, Gilberto. Compilador de *América Latina a comienzos del siglo XXI: perspectivas económicas, sociales y políticas*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens ediciones, 2.005.

DUVERGER, Maurice. *Constitutions et Documents Politiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1978.

—. *Sociologie de la Politique*. Paris: Presses Universitaires de France, 1.973.

—. *Introduction à la Politique*. Paris: Gallimard, 1.978.

—. *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 13ème édition. Paris: Presse Universitaire de France, 1.975.

—. *Les Parties Politiques*, Paris: Librairie Armand Colin, 1.964.

EASTMAN, Jorge Mario. *Constituciones comparadas de América del Sur*, Parlamento Andino, Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1.992.

Encuestas registradas ante el CNE que antecedieron la primera y la segunda vuelta presidencial 2.018.

FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER STIFTUNG. *Elecciones Regionales 2.015*, Bogotá, 2.016.

- FUNDACIÓN *Paz y Reconciliación* <http://www.pares.com.co/mafias-y-conflicto/informe-electoral-2015-relacion-de-politicos-con-estructuras-ilegales/>, informe denominado *Candidatos Cuestionados*.
- GARCÍA BURGOS, Martha Luz y BETANCOURT ECHEVERRY, Darío. *Contrabandistas, marimberos y mafiosos: historia social de la mafia colombiana*, Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1.994.
- GARÇON, François. *Le Modèle Suisse*. Paris: Editions Perrin, 2.008.
- Gastos de las campañas presidenciales 2.018 primera y segunda vuelta:*
- GÉLINAS, Jacques. *Juggernaut Politics, Understanding Predatory Globalization*, London and New York: Zed books, 2.003.
- GEORGETOWN UNIVERSITY, *Political Database of the Americas*, 2.016.
- GILHODES, Pierre. “Sistemas de partidos y partidos políticos en Colombia”. En: *Modernidad, Democracia y Partidos Políticos*. Bogotá: Fidec y Fescol, 1.993.
- . *Politique et Violence: La question agraire en Colombia*. Paris: Armand Colin, 1.974.
- GLYNN, Caroll J.; HERBST Susan and others. *Public Opinion*, 2nd edition, Colorado: Westview Press, 2.004.
- GOTT, Richard. *Guerrilla Movements in Latinoamerica*, New York, 1.985.
- GUCHET, Yves. *Les Systèmes Politiques de l'Union Européenne*, Paris: Armand Colin éditeur, 1.994.
- GUZMÁN MENDOZA, Carlos Enrique: “El Caribe Oriente, elecciones subregionales 2015: gobernantes del post conflicto”. En: *Elecciones Regionales 2015*, Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2015.
- HARARI, Yuval Noah: *From Animals into Gods: A Brief History of Kumankind*, Penguin Rndom House, New York, 2.014.
- HARIOU, André. *Droit Constitutionnel el Institutions Politiques.-* Paris: P.U.F., 1.981.
- HENAO HIDRÓN, Javier: *Panorama del Derecho Constitucional Colombiano*, 7ª. Edición, Bogotá: Nomos Impresores, 1.988.
- HEYWOOD, Andrew. *Political Ideologies: an introduction*. New York, USA,;Saint Martin Press, 1.992.
- . *Political Ideas and Concepts, an introduction*. New York: Saint Martin Press, USA, 1.994.
- HIGUERA TORRES, Orlando. “El Caribe Occidente: Bolívar, Córdoba y Sucre”. En: *Elecciones Regionales 2015*, Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2.015.
- HOBBSAWM, Eric. *Globalisation, Democracy and Terrorism*, London: Abacus, 2.008.
- Informe del PNUD, “¿Qué ganará Colombia con la paz?”, junio, 2.014.
- Informe de UNICEF de 2.012, titulado ‘*Desigualdad Global*’.
- Informe de la CEPAL de 2.003.

- JARAMILLO, Jaime y MORA, Leonidas. *Colonización, coca y guerrilla*. Bogotá: Universidad Nacional, 1.986.
- JEANNEAU, B. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Paris: Précis Dalloz, 1972.
- GILHODES, Pierre. *Sistemas de partidos y partidos políticos en Colombia*, en *Modernidad, Democracia y Partidos Políticos*, Bogotá: Fidec y Fescol, 1.993.
- KELSEN, Hans. *La Démocratie*, trad. de Charles Eisenmann, París, 1.932.
- . *General Theory of Law and State*, translated by Anders Wedberg, *The Law Book Exchange*, 2.009.
- . *Problem des Parlamentarismus*, Berlín, 1926.
- KUNDERA, Milan: *El libro de la risa y el olvido*, Madrid, 1.982.
- LAASKO, Markku y TAAGEPERA, Rein. “The effective number of parties”. En: *Comparative Political studies*, No. 12 (1), 1.979.
- LACLAN, Jacques. *Los cuatro conceptos fundamentales del Psicoanálisis*, 1.973.
- LAGROYE, Jacques: *Sociologie Politique*, 3e. édition, Paris: Presse de Science Po et Dalloz, 1.997.
- LA PALOMBARA y WEINER. *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, 1.966.
- LARA BONILLA, Rodrigo; LOSADA LORA, Rodrigo y URIBE TORO, Humberto. *Los partidos políticos colombianos*, Bogotá: Universidad Javeriana, 1.983.
- LAVAU, Georges. *Partis Politiques et Réalités Sociales*, Paris, 1.963.
- LEBRETON, Gilles. *Libertés publiques et droits de l’Homme*, 3e. édition, Armand Colin / Masson, Paris, 1.997.
- LEAL BUITRAGO, Francisco. *Estado y Política en Colombia*, Siglo XXI, Bogotá: Cerec, 1.984.
- LENK, Kurt y NEUMANN, Franz. *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1.980.
- LEROY, Paul. *Les régimes politiques du monde contemporain*, Presses Universitaire de Grenoble, France, 2.001.
- LICHTMAN, Allan. *The Embattled Vote in America: from the founding to the present*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2.018.
- LIJPHART, Arend. *Las Democracias Contemporáneas*, 4ª. Edición, Barcelona: Ariel Ciencia Política, 1.999.
- LIZARAZO, Antonio José. *El Sistema Electoral Colombiano*. Bogotá: Editorial Ibáñez, 2.016.
- . *La Función Electoral*, Bogotá: Editorial Ibáñez, 2.015.
- LOWENSTEINS, Karl. *Teoría de la Constitución*, Barcelona: Ariel Demos, 1.982.

- MAINWARING, Scott y SHUGART Soberg. *Presidencialismo y Democracia en América Latina*, Ediciones Paidós Ibérica, 2.002.
- MAZOWER, Mark. *Governing the World*, New York: Penguin Books, 2.013.
- MEJÍA MEJÍA, Guillermo. *Régimen Jurídico de las elecciones en Colombia*, Medellín: Registraduría Nacional, Ediciones UNAULA, 2.015.
- MÉNY, Yves y SUREL, Yves. *Politique Comparée: Les démocraties dd'Allemagne, Eats-Unis, France, Grande Bretagne et Italie*; Domat Politique, 7e. édition, Montchrestien, Paris, France, 1.998
- MÉNY, Yves. *Le système politique français*. Paris: Clefs Politique, 2.008.
- MERTON, Robert. *Eléments de Théorie et de Méthode Sociologique*, Paris, 1.966.
- MICHELS, Robert. *Les Parties Politiques, essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*, Paris, 1.914.
- MILANESE, Juan Pablo, ABADÍA, Adolfo, y MANFREDI, Luciana. En: 'Elecciones Regionales en Colombia 2.015', Revista Uruguay de Ciencia Política, vol. no. 25, No. 1, ICP, Montevideo, 2.016.
- MINISTERIO DE GOBIERNO, Cartillas *Ley de Víctimas y Partidos y movimientos políticos*.
- MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL MOE, *Mapa de Riesgos Electorales*, Documento de investigación, Bogotá, 2.015.
- MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL MOE, *Plebiscito de Refrendación de los Acuerdos de Paz*, informe de observación, Bogotá, 2.016.
- MOREAU, Jacques; DUPUIS, Georges et GEORGEL, Jacques. *Sociologie Politique*, Paris: Edition Cujas, 1.966.
- MURI, Willy, "Démocratie et Justice Militaire: Le cas de la Colombie". En: *Amérique Latine* no. 5, Paris, .1981.
- NETHERLAND INSTITUTE FOR MULTIPARTY DEMOCRACY. En: *¿Cómo hacer de la participación política un asunto de todas y todos?*
- NOHLEN, Dieter. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, Universidad Nacional Autónoma de Méjico, 1.995.
- Odebrecht y campaña Santos: <http://chillurko.blogspot.com.co/2017/02/duda-mendocano-ha-hablado-hablara.html>  
[http://caracol.com.co/radio/2017/03/15/politica/1489549483\\_083871.html](http://caracol.com.co/radio/2017/03/15/politica/1489549483_083871.html)
- Odebrecht y campaña Zuluaga: <https://noticias.caracol.com/colombia/fiscalia-confirmo-que-si-entraron-dineros-de-odebrecht-campanas-de-santos-y-zuluaga-en-2014>  
<http://www.semana.com/nacion/articulo/estra-tega-brasileno-duda-mendocasalpica-campana-de-oscar-ivan-zuluaga/513944>  
<http://www.bluradio.com/judicial/gabriel-garcia-otto-bula-y-enrique-ghisays-juicio-por-caso-odebrecht-136090>

- <http://www.semana.com/nacion/articulo/fiscalia-anuncia-capturas-por-caso-odebrecht/ 512223>
- O'NEIL PATRICK, Fields Karl, and SHARE, Don. *Comparative Politics*, 3rd edition, New York and London: Norton and Company, 2.010.
- Periódico *El Tiempo*. En: 'Procuraduría destapa negocios de Saludcoop', marzo de 2.012.
- Periódico *El Espectador*. En: 'La Guajira despresada', junio de 2012.
- Periódico *The New York Times*, enero 2.006.
- PIKETTY, Thomas. *The Economics of Inequality*, Cambridge, Massachussets: The Belknap Press of Harvard University Press, 2.015.
- PINZÓN DE LEWIN, Patricia. *Los partidos políticos colombianos*. Bogotá: Fescol, 1.987.
- PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo. *Las FARC: De la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha*, Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1.991.
- Plan Nacional de Desarrollo* 2.014-2.018, y 2.018-2.002.
- PLANT, Raymond. *Modern Political Thought*, Blackwell Publishers, Oxford UK, and Cambridge, USA, 1.993.
- POMBO, Manuel Antonio y GUERRA, José Joaquín, *Constituciones de Colombia*, Biblioteca del Banco Popular nos. 127 a 131, Bogotá, 1.986.
- Proyecto de Acto Legislativo No. 012 de 2.017 - Cámara de Representantes.
- RAE, D.W. *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven CT, 1.971.
- RANNEY, Austin et d'autres. *Le Référendum*, Collection Pouvoirs No. 77, *Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, Seuil, Paris, 1.996.
- Registraduría Nacional del Estado Civil, datos sobre municipios críticos de trashumancia electoral, Bogotá, 2.015.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. *Estadísticas Electorales Cámara* 2.018.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. *Estadísticas Electorales Senado* 2.018.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. *Historia electoral colombiana*, 1.991, s.f.
- Registraduría Nacional, CEDAE. *El Proceso Electoral de octubre en Colombia*, Cuaderno No. 2, Bogotá: Universidad Javeriana, 2.016.
- RESTREPO PIEDRAHÍTA, Carlos. *Constituciones de la Primera República Liberal*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1.979.
- REVEL, Jean François. *Cómo terminan las democracias*, Editorial Planeta, 1.983.
- RIEFF, Phillip. *The Origins of Freud's Political Psychology*, Journal of Political Ideas, Vol. 17, No. 2, University of Pennsylvania, 1.956
- RIKER, William. *Liberalism against Populism*, San Francisco, W. H. Freeman, 1982.
- RODRIK, Dani. *The Globalization Paradox: Democracy and the future of the World Economy*; Norton & Company Inc, New York, 2.011.

- ROSANVALLON, Pierre: *La Democracia Inconclusa*, Universidad Externado de Colombia, Ediciones Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A. 2.006.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. *Le Contrat social ou Principes du droit politique*, Paris: GF., 2.005.
- SÁCHICA, Luis Carlos. *Derecho Constitucional Colombiano*, Bogotá: Temis, 1.992.
- SÁNCHEZ, GONZALO, “Violencia, guerrillas y estructuras agrarias”. En: *Nueva historia de Colombia*, vol. II, Bogotá: Planeta, 1.989.
- SARMIENTO PALACIO, Eduardo. ‘La nueva constitución y la economía: un modelo por armar’. En: *Los cambios constitucionales*, Bogotá: Sociedad Económica, 1.992.
- SARTORI, Giovanni. ‘Partidos y Sistemas de Partidos’, Capítulo 4 ‘El partido por dentro’, Alianza Editorial, 1.980.
- SAULOY, Mylene y LE BONNIEC, Yves. *¿A quién beneficia la cocaína?* Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1.994.
- SCHEUNER, Ulrich. *Das Repräsentative Prinzip in der Modernen Demokratie*, Heidelberg, 1.961.
- SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. *Sociologie Politique*, Domat Politique, 5e. édition, Paris, France: Montchrestien, 1998.
- SIEDENTOP, Larry. *Inventing the Individual: The origins of Western Liberalism*. Cambridge, Massachussets: Harvard University Press, 2014.
- SIEYÈS, Emmanuel. *Discours de la Convention*, Armand Colin, 1.985.
- SKIDMORE, Thomas, SMITH, Peter and GREEN, James. *Modern Latin America*. Oxford: University Press, 2.010.
- SKOCPOL, Theda. *Social Revolutions in the Modern World*, Cambrigde University Press UK, and Harvard University Press USA, 1.994.
- SORAUFG, Frank. *Political Parties in the American System*. Boston, 1.964.
- STIGLITZ, Joseph. *Globalization and its Discontent*, Norton and Company, New York and London, 2.003.
- STIGLITZ, Joseph. *Making Globalization Work*, Norton and Company. New York, 2.006.
- Topforeignstocks.com, *The World Top 100 Non-Financial TNCs. Ranked by Foreign Assets 2.013*; y CIA The World Factbook; GDP de países 2015, Official Exchangerate.
- URIBE VARGAS, Diego. *La Constitución de 1991 y el ideario liberal*. Universidad Nacional de Colombia, 1.992.
- URIBE VARGAS, Diego. *Las Constituciones de Colombia*. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica, Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1.977.
- VÁSQUEZ CARRIZOSA, Alfredo. *El poder presidencial en Colombia*, 3ª. Edición, Bogotá: Suramericana Ltda., 1.986.

Viva la Ciudadanía - Corporación S.O.S. Colombia, *Soberanía Popular y Democracia*, Ediciones Foro Nacional por Colombia, Servigraphic Ltda.

WEBER, Max. *La Política como vocación*. NoBooks Editorial, 2.011.

WEBER, Max. *Le savant et la politique*. Paris, 1.959.

WESSON, Robert. *Politics: Individual and State*. New Jersey: Hoover Institution, Prentice Hall, Englewood, 1.988.

WILS-OTERO, Laura. “Los departamentos de Cundinamarca y Boyacá”. En: *Elecciones Regionales 2015*, Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2.015.

#### PÁGINAS WEB:

[http://www.caracol.com.co/programa/2016/09/23/6am\\_hoy\\_por\\_hoy/1474630703\\_980326.html](http://www.caracol.com.co/programa/2016/09/23/6am_hoy_por_hoy/1474630703_980326.html)

<http://www.congresovisible.org/agora/post/estas-son-las-reglas-del-plebiscito/9034/>

<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14024930>

<http://www.elespectador.com/noticias/economia/el-coste-de-violencia-colombia-llega-al-30-del-pib-articulo-636599>

[http://imprensa.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\\_documento?p\\_tipo=18&p\\_numero=94&p\\_consec=42743](http://imprensa.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=18&p_numero=94&p_consec=42743)

<http://www.noticiasrcn.com/nacional-dialogos-paz/plebiscito-refrendar-acuerdos-paz-costara-350000-millones-registraduria>

<http://www.semana.com/nacion/articulo/plebiscito-por-la-paz-consejo-nacional-electoral-reglamenta-la-campana/491894>

<http://www.semana.com/nacion/elecciones-2014/articulo/en-directo--el-gran-debate-presidencial/388991-3>

<http://www.unidadvictimas.gov.co>

[www.elespectador.com/noticias/politica](http://www.elespectador.com/noticias/politica), en *¿Su voto es de opinión o de maquinaria?*, artículo 478533, publicado el 8 de marzo de 2014.

[www.elnuevosiglo.com.co/articulo/3-2014-partidos-anticipos](http://www.elnuevosiglo.com.co/articulo/3-2014-partidos-anticipos), 1° de marzo de 2018.

[www.eltiempo.com/archivo/documento/cms-15114935](http://www.eltiempo.com/archivo/documento/cms-15114935)

[www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/encuesta-del-plebiscito-si-55-porciento-51497](http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/encuesta-del-plebiscito-si-55-porciento-51497)

[www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/qu-viene-luego-del-acuerdo-de-refrendacion-del-acuerdo-de-paz-57650](http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/qu-viene-luego-del-acuerdo-de-refrendacion-del-acuerdo-de-paz-57650)

[www.indiademocracy.com](http://www.indiademocracy.com)

[www.institute-governance.org/es/analyse/ficha-analyse-244html](http://www.institute-governance.org/es/analyse/ficha-analyse-244html) en *¿Es legítimo el sistema político colombiano?*, publicado por [www.indiademocracy.com](http://www.indiademocracy.com) el Instituto sobre Investigación y Debate para la Gobernanza, París, 30 de agosto de 2006.

[www.las2orillas.co/un-resumen-de-los-acuerdos-de-paz/](http://www.las2orillas.co/un-resumen-de-los-acuerdos-de-paz/)

[www.noticiasrcn.com/naional-pais/comites-promotores-del-si-y-el-no-del-plebiscito-paz-estan-consolidados](http://www.noticiasrcn.com/naional-pais/comites-promotores-del-si-y-el-no-del-plebiscito-paz-estan-consolidados)

[www.planetapaz.org/...paz/.../1590-resumen-del-acuerdo-final-para-la-terminacion-del-conflicto-y-la-construccion-de-una-paz-estable-y-duradera.html](http://www.planetapaz.org/...paz/.../1590-resumen-del-acuerdo-final-para-la-terminacion-del-conflicto-y-la-construccion-de-una-paz-estable-y-duradera.html)

[www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/1578-bipartidismo-y-configuracion-del-clientelismo-en-colombia-primeraparte.html](http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/1578-bipartidismo-y-configuracion-del-clientelismo-en-colombia-primeraparte.html)

[www.registraduria.gov.co](http://www.registraduria.gov.co), Estadísticas Electorales, Congreso 2018.

[www.semana.com/nacion/articulo/acuerdos-de-paz-con-las-farc-firmados-en-la-habana/491173](http://www.semana.com/nacion/articulo/acuerdos-de-paz-con-las-farc-firmados-en-la-habana/491173)

[www.semana.com/nacion/articulo/las-ocho-peticiones-de-los-pastores-que-votaron-no-en-el-plebiscito/499219](http://www.semana.com/nacion/articulo/las-ocho-peticiones-de-los-pastores-que-votaron-no-en-el-plebiscito/499219)

[www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/la-refrendacion-democratica-de-la-paz.html](http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/la-refrendacion-democratica-de-la-paz.html)



Este libro se terminó de imprimir  
el 26 de diciembre de 2018,  
en los talleres gráficos del  
GRUPO EDITORIAL IBAÑEZ  
Carrera 69 Bis No. 36-20 sur  
Teléfonos: 2300731 - 2386035  
Bogotá, D. C. - Colombia

## **NOTAS**



## **NOTAS**



**OTRAS PUBLICACIONES DE LA  
REGISTRADURÍA NACIONAL - CEDAE**

JUAN FERNANDO LONDOÑO OSORIO

**ESTUDIO SOBRE FINANCIAMIENTO  
POLÍTICO EN COLOMBIA**

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

**INFORME PAÍS SOBRE LA CALIDAD  
DE LA CIUDADANÍA EN COLOMBIA**

UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA

**INSTRUMENTOS ANCESTRALES PARA LA  
GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA.  
UNA VISIÓN DESDE LAS COSTUMBRES  
ANCESTRALES ARHUACAS Y KOGUIS**

UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA – ELOY GARCÍA

**LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA Y EDUCACIÓN  
PARA LA COMUNIDAD**

LINA MARCELA ESCOBAR MARTÍNEZ

**PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN COLOMBIA.  
A PROPÓSITO DE LA APERTURA  
DEMOCRÁTICA PARA CONSTRUIR LA PAZ.**

REMOLINA ANGARITA ASOCIADOS

**DE LA RESPONSABILIDAD DEMOSTRADA  
EN LAS FUNCIONES MISIONALES DE LA  
REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO  
CIVIL: HACIA UN PROGRAMA DE GESTIÓN DE  
DATOS PERSONALES Y LA CONSOLIDACIÓN  
DE UN BUEN GOBIERNO CORPORATIVO EN EL  
TRATAMIENTO DE ESA CLASE DE  
INFORMACIÓN**

Reflexionar sobre el funcionamiento de la democracia colombiana, considerando la economía internacional, las normas constitucionales que nos rigen, la situación social del país, los planes de desarrollo, las ideologías que caracterizan a los principales partidos y movimientos políticos, y el depredador fenómeno de la corrupción, entre otros factores, es un ejercicio indispensable para establecer los correctivos apropiados y asegurar una democracia sostenible en lo económico y social.

No obstante el difícil camino por el que ha atravesado la democracia en nuestro país, creemos que, con fundamento en los procesos electorales, todavía podemos encauzarla. Ser parte de esa loable tarea, que no es otra cosa que la construcción del Estado Social de Derecho, es la invitación que deriva de la presente publicación.

ISBN: 978-958-749-997-1

