

DA.



# DEMOCRACIA ACTUAL

Una publicación especializada  
de la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia.

DEMOCRACIA ACTUAL

Diciembre 2018

3



Centro de Estudios  
en Democracia  
y Asuntos Electorales



**REGISTRADURÍA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**



**REGISTRADURÍA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

Núm. 3 Diciembre 2018



# DEMOCRACIA ACTUAL

Una **publicación especializada**  
de la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia.



**REGISTRADURÍA**  
**NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

Bogotá, Colombia

**Núm. 3** Diciembre 2018

## DEMOCRACIA ACTUAL

Publicación Especializada de la Registraduría Nacional del Estado Civil

### DIRECTOR

Juan Carlos Galindo Vácha

### SUBDIRECTORA

Erika Patricia Sarquis Matta

### COLABORAN EN ESTE NÚMERO

Juan Carlos Galindo Vácha (Registraduría Nacional del Estado Civil)  
Manuel Miguel Tenorio Adame (Abogado constitucionalista)  
Gonzalo Marsá Fuentes (Especialista en Organización Electoral)  
Víctor Alejandro Wong Meráz (Universidad Autónoma del Estado de México)  
Enrique Séptimo Rodríguez (Universidad Autónoma del Estado de México)  
Fabrína Acosta Contreras (Asociación Evas&Adanes)  
Armando Chaguaceda (Universidad de Guanajuato, Campus León, México)  
María Isabel Puerta (Universidad de Carabobo, Venezuela)  
Nicolás Alejandro Liendo (Universidad Sergio Arboleda)  
Manuel Camilo González (Universidad Sergio Arboleda)  
Piero Corvetto Salinas (Contraloría General de la República del Perú)  
Mariana Ramírez Bustamante (Pontificia Universidad Católica del Perú)  
Diego Mauricio Higuera Jiménez (Uniamericana Barranquilla)  
Hernán Alejandro Olano García (Universidad de La Sabana)  
Diego Alonso Ovalle Bernal (Registraduría Nacional del Estado Civil)  
Juan Manuel Charria Segura (Abogado constitucionalista)  
Carlos Eduardo Kronfly David (Registraduría Nacional del Estado Civil)

### SECCIONES

#### Análisis Doctrinal

Juan Carlos Galindo Vácha  
Manuel Miguel Tenorio Adame  
Gonzalo Marsá Fuentes  
Víctor Alejandro Wong Meráz  
Enrique Séptimo Rodríguez  
Fabrína Acosta Contreras  
Armando Chaguaceda  
María Isabel Puerta  
Manuel Camilo González  
Nicolás Alejandro Liendo  
Piero Corvetto Salinas  
Mariana Ramírez Bustamante  
Diego Mauricio Higuera Jiménez  
Hernán Alejandro Olano García  
Diego Alonso Ovalle Bernal  
Juan Manuel Charria Segura  
Carlos Eduardo Kronfly David

#### Reseñas

Yordí Andrés Oviedo Reina  
Erika Patricia Sarquis Matta  
Gerardo Andrés Sanabria Muñoz

#### Biblioteca

William Enrique Muñoz Quintero

#### Índice Temático

Gerardo Andrés Sanabria Muñoz

#### CONSEJO EDITORIAL

Jaime Hernando Suárez Bayona  
Luis Fernando Criales Gutiérrez  
Silvia María Hoyos Vélez  
Carlos Ignacio Jaramillo Jaramillo  
Hernando Yepes Arcila  
Carlos Gallón Giraldo  
Piero Corvetto Salinas  
Manuel Tenorio Adame  
Erika Patricia Sarquis Matta

#### COORDINADOR EDITORIAL

Gerardo Andrés Sanabria Muñoz

### DISEÑO E IMPRESIÓN

Imprenta Nacional de Colombia

PERIODICIDAD: Anual

NÚMERO DE EJEMPLARES 1.000

ISSN: 25 39-2751

REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

#### DEPÓSITO LEGAL

Para sus contribuciones, suscripciones o canjes dirigirse a: Registraduría Nacional del Estado Civil – Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE) Avenida calle 26 n.º 51 – 50 oficina 310, Teléfono: 2202880, extensión 1376.

#### Página web

<https://www.registraduria.gov.co/-Revista-Democracia-Actual-.html>

#### Correo electrónico

[cedae@registraduria.gov.co](mailto:cedae@registraduria.gov.co)

El contenido de los artículos es de exclusiva responsabilidad de los autores.

Los textos pueden reproducirse total o parcialmente citando la fuente.



**REGISTRADURÍA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

## DIRECTIVOS

<b>JUAN CARLOS GALINDO VÁCHA</b>	<b>Registrador Nacional del Estado Civil</b>
CAROLINA ROBLEDO LEEB	Secretaría Privada
ORLANDO BELTRÁN CAMACHO	Secretario General
ERIKA PATRICIA SARQUIS MATTÁ	Coordinadora CEDAE
ARIANNA ESPINOSA OLIVER	Coordinadora Asuntos Internacionales
JEANETHE RODRÍGUEZ PÉREZ	Jefe Oficina Jurídica
CÁSTULO MORALES PAYARES	Jefe Oficina de Planeación
ALFREDO BERNARDO POSADA VIANA	Jefe Oficina de Control Interno
JOHN FRANCISCO AGUILERA DÍAZ	Jefe Oficina Control Disciplinario
SILVIA MARÍA HOYOS VÉLEZ	Jefe Oficina de Comunicaciones y Prensa
JAIME HERNANDO SUÁREZ BAYONA	Registrador Delegado en lo Electoral
LEIDY DIANA RODRÍGUEZ PÉREZ	Directora de Gestión Electoral
CARLOS ALBERTO SÁNCHEZ PIEDRAHÍTA	Director de Censo Electoral
LUIS FERNANDO CRIALES GUTIÉRREZ	Registrador Delegado para el Registro Civil y la Identificación
NICOLÁS FARFÁN NAMÉN	Director Nacional de Identificación
CARLOS ALBERTO MONSALVE MONJE	Director Nacional de Registro Civil
YOUSSEF SEFAIR SILVA	Gerente de Informática
MIGUEL ALFONSO CASTELBLANCO GORDILLO	Gerente de Talento Humano
CARLOS ALFONSO GARZÓN SABOYA	Gerente Administrativo y Financiero
SONIA FAJARDO MEDINA	Directora Financiera
LUIS FERNANDO GARCÍA CERÓN	Director Administrativo
CLEMENCIA CASTELLANOS CUESTO	Registradora Distrital
CARLOS ANTONIO CORONEL HERNÁNDEZ	Registrador Distrital

# CONTENIDO

## EDITORIAL

JUAN CARLOS GALINDO VÁCHA Registrador Nacional del Estado Civil.....	6
---	---

## ANÁLISIS DOCTRINAL

Algunas consideraciones sobre el deber a la verdad en las contiendas electorales .....	9
La ingeniería constitucional de la Registraduría Nacional del Estado Civil y sus funciones misionales.....	23
Circunscripción electoral indígena en Colombia: Entre lo especial y lo insólito .....	41
Democracia participativa y representativa en México: ¿La consulta popular es la respuesta a la crisis de representación que enfrenta este país?.....	61
Imaginarios sociales de la violencia de género y su influencia en la participación pública y política de las mujeres.....	81
Los poderes y el pueblo: Miradas latinoamericanas sobre una trayectoria universal .....	107
Votar en blanco: Causas, normas y trayectorias en América Latina .....	128
Escenarios locales de irregularidad electoral en Perú: Trashumancia electoral en las elecciones locales de 2014 y 2018 .....	138
El sistema electoral de cifra repartidora. Un sistema que debe cambiar .....	162

Capacidad electoral.....	172
De las papeletas de votación a la tarjeta electoral .....	181
Análisis del referendo constitucional.....	195
Una democracia mundial. Del choque de civilizaciones al diálogo de civilizaciones .....	220

## RESEÑAS

Revocatorias de mandato y consultas populares. Entre la representación y la participación .....	233
De la relación entre las facultades registrales y los derechos a través de la supremacía constitucional .....	236
Estudio sobre financiamiento político en Colombia.....	239

## BIBLIOTECA

Tesoros de la biblioteca de la Registraduría Nacional del Estado Civil .....	243
---	-----

ÍNDICE TEMÁTICO .....	255
-----------------------	-----

# EDITORIAL

La generación de conocimiento alrededor de los temas que atañen a la misionalidad de la Registraduría Nacional del Estado Civil se ha convertido en un importante esfuerzo dirigido a la ciudadanía, que demanda cada vez más información de calidad y, que permite darle altura al álgido debate nacional en torno a los temas de identificación, electoral y la formación en valores cívicos y democráticos.

Esta publicación de gran valor que presentamos a la academia, el tercer número de la revista Democracia Actual, se configura como producto del gran trabajo de los funcionarios de la Registraduría Nacional del Estado Civil y, de los expertos y académicos nacionales e internacionales, quienes a través de una labor loable y altruista dedican lo mejor de sus días para producir artículos y documentos de altísimo valor para todos los lectores.

En esta oportunidad han sido seleccionadas magníficas reflexiones que contienen profundos análisis sobre las problemáticas de la actual coyuntura nacional en materia electoral, de democracia y participación política, incluyendo algunos esbozos con enfoque de género. Asimismo, algunas aproximaciones a diferentes problemáticas en el ámbito electoral, a nivel

nacional e internacional, son también la constante en esta versión número 3 de Democracia Actual.

Como representante de la autoridad electoral y de identificación en Colombia, la Registraduría Nacional del Estado Civil, puedo expresarles con toda convicción que este gran esfuerzo que llega a sus manos seguirá creciendo a pasos agigantados en el espectro académico. La positiva evolución que se ha evidenciado en esta publicación a lo largo de sus diferentes versiones es una prueba fehaciente de que con pasión, esfuerzo y profesionalismo seguiremos siendo el pilar de la democracia en Colombia. ¡Ahora desde el frente de la producción de conocimiento, lo estamos logrando!

**JUAN CARLOS GALINDO VÁCHA**  
Registrador Nacional del Estado Civil

# ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL DEBER A LA VERDAD EN LAS CONTIENDAS ELECTORALES

## SOME CONSIDERATIONS ABOUT THE DUTY TO THE TRUTH IN THE ELECTORAL CONTESTS

**Juan Carlos Galindo Vácha<sup>1</sup>**

Registrador Nacional del Estado Civil

*Mentiri nunquam licet*

San Agustín

### INTRODUCCIÓN

Cada vez se hace más patente la necesidad de garantizar el voto libre e informado, la veracidad de la información suministrada por los candidatos y por las campañas respecto de sus competidores, así como el cumplimiento de lo prometido en la época electoral por quienes aspiran a ocupar cargos públicos o por quienes promueven o se oponen a iniciativas que habrán de someterse a decisión popular.

En este artículo me referiré específicamente al deber de candidatos y campañas en el sentido de expresarse con la verdad en todos los aspectos y, en especial, en aquellos que puedan incidir en la decisión de los ciudadanos<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Abogado de la Pontificia Universidad Javeriana, con maestría en Derecho y Economía de Seguros de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica). Registrador Nacional del Estado Civil.

<sup>2</sup> Con San Agustín debemos decir que no miente quien dice una cosa falsa en la que cree o quien hace referencia un hecho que tiene por verdadero, aunque después resulte que este sea falso. Tampoco miente, advierte el sabio de Hipona, quien hace bromas. Vid. San Agustín. De Mendacio. Disponible el 1° de agosto de 2018 en <https://www.augustinus.it/spagnolo/menzogna/index2.htm>



El cumplimiento del deber de los candidatos y de las campañas se refleja en el respeto del derecho al sufragio que soporta, a su vez, la estructura democrática plasmada en nuestra Carta Política, a partir del derecho a participar en las decisiones que nos afectan.

El voto no solo debe ser libre, sino también informado y, esa información, que debe ser “veraz”, constituye un derecho y un deber para los electores que, además, sirve de sustento al deber correlativo a cargo de candidatos y campañas.

En otro escrito resaltamos la semejanza, aunque parcial, entre la autonomía de la voluntad como fuente de obligaciones, y la voluntad libre e informada que toma materialidad en el voto y que brinda a un tercero la posibilidad de ejercer un cargo público o impone una decisión política o, incluso, una reforma constitucional. Vistas así las cosas, el consentimiento del elector, como el de un contratante, puede estar viciado por error, fuerza o dolo.

Desde otro punto de vista, el análisis económico del derecho, brinda herramientas eficientes para determinar los eventos en los cuales las decisiones de los “consumidores” en una elección pública (*public choice*) resultan eficientes. Desde esta aproximación, la falla de mercado conocida como “asimetría de la información” hace que la decisión sea ineficiente y traslada al Estado el deber de eliminar la falla o minimizar su efecto.

En un mundo en el que el manejo de la información percibida por diferentes medios

hace posible predecir con cierto grado de precisión las filias y fobias de los conglomerados sociales, no sería difícil pensar en sectores interesados en acercarse al poder promoviendo pasiones a partir de información falsa.

Es necesario entonces determinar, en el caso electoral, si existe un verdadero derecho a la verdad, por parte de los votantes y, de ser así, qué herramientas existen para garantizar su efectividad y cuáles podrían promoverse para el efecto.

Este artículo, que se aproxima al problema del derecho a la verdad desde el derecho privado y el análisis económico del derecho, no pretende agotar el tema y, en cambio, espera servir de fuente de debate en un mundo que cada vez requiere más verdad para preservar la democracia.

### 1. ¿Hay un derecho a la verdad?

#### Justificación teleológica

La mentira en todos los ámbitos de la vida, aún en el fuero interno, es reprochable. La no conformidad consciente entre lo que se dice o se piensa y la realidad resulta, mucho más grave, cuando tiene por objeto o propósito engañar.

No es necesario debatir si lo que se pretende con la mentira es evitar un mal mayor que aquel que se siembra engañando; en tanto que el engaño, per se, constituye una ruptura, ya no solo de la rectitud y a la hombría de bien, que depende más del fuero interno, sino de la confianza. Como diría Kant, el mentiroso “es una simple

apariencia de hombre, más que un hombre mismo”.

La mentira que se exterioriza rompe la probidad, la confianza y el principio de buena fe; con ella, además pierde sentido la noción de libre albedrío de terceros, que actúan con fundamento en la información recibida de quien miente.

Sobre la mentira dice el maestro Kant:

“Sea por ejemplo, la pregunta siguiente: ¿Me es lícito, cuando me hallo apurado, hacer una promesa con el propósito de no cumplirla? (...) hay que considerar detenidamente si no podrá ocasionarme luego esa mentira muchos más graves contratiempos que éstos que ahora consigo eludir; y como las consecuencias, a pesar de cuanta astucia me precie de tener, no son tan fácilmente previsibles que no pueda suceder que la pérdida de la confianza en mí sea mucho más desventajosa para mí que el daño que pretendo ahora evitar, habré de considerar si no sería más sagaz conducirme en este punto, según una máxima universal y adquirir la costumbre de no prometer nada sin el propósito de cumplirlo (...). Y bien pronto me convenzo de que, si bien puedo querer la mentira, no puedo querer, empero, una ley universal de mentir, pues según esta ley, no habría propiamente ninguna promesa (...)”<sup>3</sup>.

En las relaciones comerciales no puede existir un tráfico de mercancías si no existe confianza. De una u otra forma, nuestro derecho civil y mercantil tienen sustento en la verdad y en la buena fe. Es más, en nuestro ordenamiento jurídico, a más de otros postulados que reconocen el principio de la confianza, se destaca la norma constitucional que reconoce la presunción de la buena fe en la conducta de los particulares y de las autoridades públicas, en el artículo 83 de la Carta Política.

Si ello es así, en el caso de las transacciones de contenido económico, en el día a día de los sujetos de derecho, imagine el lector los gravísimos efectos de la mentira respecto de las decisiones tomadas por los ciudadanos en democracia. No se trata de una manifestación para adquirir un producto o servicio, sino del futuro público de la colectividad, que se vería comprometido por la propaganda que, por definición, es contraria a la verdad y, que potencialmente se manifiesta de forma consciente a través de quienes aspiran a recibir de manos del pueblo la posibilidad de regir los destinos comunes.

Como lo señala Antón Costas Comesaña<sup>4</sup>, “la desigualdad y la pobreza suponen una alteración del equilibrio interno del organismo social que hace que se debilite su capacidad de defensa frente a elementos patológicos internos o externos que ya estaban en el organismo pero no conseguían alterarlo”. Para el autor era evidente la

<sup>3</sup> Kant, Immanuel. A cerca de la ilegitimidad de la mentira. En *¿Hay derecho a mentir?* Editorial Tecnos. Madrid, 2012. Página 6.

<sup>4</sup> Costa Comesaña, Antón. *El final del desconcierto. Un nuevo contrato social para que España funcione*. Editorial Península Atalaya. Edición digital. Barcelona, 2017.

existencia de un contrato social con el carácter de “adhesivo”, en el cual los más favorecidos por el mercado pagaban más impuestos que deberían ser distribuidos entre los “más rezagados”. Por ello, el miedo y la ansiedad son caldo de cultivo para campañas que, de forma sencilla, pueden llegar a tener éxito magnificando situaciones o condiciones que inducen a cada elector de forma equivalente a como se presionaría un disparador de temores y fobias.

La mentira, cuando se utiliza con fines políticos en los materiales de campaña, busca generar una aceptación del candidato o de las tesis de quienes la esgrimen ante el electorado que rompe, además, el principio de la leal competencia y que puede conducir a un deterioro de la institucionalidad democrática.

La elaboración de un programa de campaña, no necesariamente de gobierno, pasa por la tentación de reconocer ciertos temas, respecto de los cuales se han ocupado la economía y la sicología. El Premio Nobel de economía Daniel Kahneman resalta que “El cerebro responde con rapidez incluso a amenazas puramente simbólicas. Las palabras emocionalmente cargadas atraen nuestra atención, y las palabras aterradoras (guerra, crimen) la atraen con más rapidez que las palabras dulces (paz, amor)”<sup>5</sup>. Asimismo, para el autor “los animales, incluidas las personas, se esfuerzan más por prevenir pérdidas que por obtener ganancias”<sup>6</sup>.

Para el mismo autor, las decisiones humanas están sujetas a la sobrestimación y a la magnificación, que resultan de “los mismos mecanismos psicológicos: focalización de la atención, sesgo de confirmación y facilidad cognitiva”<sup>7</sup>.

En un sentido similar se expresó Arendt<sup>8</sup>, una de las grandes teorizantes de la verdad en materia política: “Las mentiras resultan a veces mucho más plausibles, mucho más atractivas a la razón que la realidad, dado que el que miente tiene la gran ventaja de conocer de antemano lo que su audiencia desea o espera oír. Ha preparado su relato para el consumo público con el cuidado de hacerlo verosímil mientras que la realidad tiene la desconcertante costumbre de enfrentarnos con lo inesperado, con aquello para lo que no estamos preparados.

Esto implica que una candidatura podría ser proclive a caer en la tentación de utilizar mecanismos psicológicos como llamados de atención respecto de temores, de la posibilidad de pérdidas en el evento de escoger a otro candidato, así como la magnificación de los defectos de sus adversarios.

Todas las opciones referidas pueden o no ser ciertas, es decir, puede suceder que las estrategias se centren en asuntos como los referidos, pero que constituyan debilidades reales de los opositores. Sin embargo, resulta claramente reprochable el caso en el que se usa la estrategia, sin que exista

evidencia o probabilidad de ocurrencia de un hecho futuro.

La mentira se elimina argumentativamente a sí misma. De igual forma, un candidato elegido para garantizar el bien común, que jura respetar las reglas, que tiene el mandato primero de velar por la recta ejecución de los recursos públicos, no tendría mucho que ofrecer cuando parte de promesas que sabe que incumplirá o de afirmaciones falsas respecto de sus contradictores.

Así las cosas, resulta claro que, para luchar contra la corrupción, una primera medida es proscribir la mentira electoral. Este propósito exige no solamente un comportamiento moral y legalmente adecuado por parte de los políticos, sino además, una postura consciente y crítica de los electores.

## 2. El engaño en otras ramas del derecho

### a) Los vicios del consentimiento del derecho civil

Nuestro Código Civil, acogiendo las enseñanzas del Derecho Romano<sup>9</sup> y del Código Civil francés de 1804<sup>10</sup>, estableció que los vicios de que puede adolecer el consentimiento, son error, fuerza y dolo<sup>11</sup>. Para el Derecho Civil, “Si el acto nace del consentimiento de la voluntad, no debe valer este consentimiento cuando la voluntad no lo

ha dado autónomamente sino inducida por algún vicio extraño...”<sup>12</sup>. Asimismo, el dolo es definido en el artículo 63 del mismo ordenamiento como “... la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro”. En el inciso primero del artículo 1515 ídem se estableció que: “El dolo no vicia el consentimiento sino cuando es obra de una de las partes, y cuando además aparece claramente que sin él no hubiera contratado”.

De conformidad con lo establecido en el artículo 1508 del Código Civil, el error, la fuerza y el dolo son vicios del consentimiento. Luego de establecer tajantemente que el error sobre un asunto de derecho no vicia el consentimiento –en tanto que *iuris ignorantia non excusat*–, nuestro ordenamiento civil consagra disposiciones relativas al error sobre la especie de acto o contrato que se ejecuta (art. 1510 íb.); sobre la identidad de la cosa específica (art. 1510 íb.); sobre la sustancia o calidad esencial del objeto sobre que versa el acto o contrato (art. 1511 íb.) y; sobre la persona, cuando el contrato sea *intuitu personæ* (art. 1512 íb.)<sup>13</sup>.

12 Emiliani Roman, Raimundo. Temis. Bogotá, Colombia, 1980. Página 141.

13 “El (artículo) 1511 enfoca, con el criterio subjetivo predominante en la doctrina contemporánea, el error sobre las calidades sustanciales de la cosa. Y finalmente el 1512, con ese mismo criterio subjetivo, de orden psicológico, contempla el error sobre la persona. De más está decir que el error sobre la existencia de la causa y el error sobre la eficacia de la causa, de que hablan los expositores franceses, están previstos en el art. 1524, conforme al cual no puede haber obligación sin causa real y lícita. “El error in negotio implica una discordancia no solamente entre la voluntad declarada y la voluntad efectiva de cada una de las partes, sino también entre la voluntad de la una y la voluntad de la otra, que por lo mismo no se han encontrado y no han podido confluír para formar un acuerdo. Consiste el error en una representación falsa o inexacta de la realidad, como lo dicen Colin y Capitant, o como lo asienta Demogue, en ‘el estado psicológico de una persona que está en discordia con la verdad objetiva’.

9 Vid. Petit, Eugene. Derecho romano. Editorial Porrúa. México, 2005. Páginas 325 y siguientes.

10 1109. “Il n’y a point de consentement valable si le consentement n’a été donné que par erreur, ou s’il a été extorqué par violence ou surpris par dolo”. Code Civil des Français. 1804.

11 Código Civil de la República de Colombia. Artículo 1508.

5 Kanneman, Daniel. *Pensar rápido, pensar despacio*. Edición Debolsillo. Bogotá, 2017. Página 393.

6 Kanneman, Daniel. Página 297.

7 Kanneman, Daniel. Página 422.

8 Arendt, Hannah (1998). *Crisis de la República*. Madrid, España. Taurus. Página 14.



Como señala Emiliani, el dolo aparentemente solo tiene “entidad propia” a través del error<sup>14</sup>; sin embargo, reconoce que el segundo tiene una consagración legal diferente por cuanto: i. Resulta más fácil de probar que el dolo; ii. El dolo genera acción de daños y perjuicios, mientras que el error no; y iii. Especialmente, porque el error que es consecuencia del dolo “... puede recaer sobre cualquier calidad del contrato sin la limitación objetiva que restringe al error inocuo”<sup>15</sup>.

### b) La publicidad engañosa y la competencia desleal

Los efectos del dolo generador de error, como vicio del consentimiento, no se limitan al derecho civil. En el caso del derecho del consumo, rama del derecho mercantil que nace de las negociaciones masivas, la ley ha establecido medidas especiales.

“Si la ley, así en el caso de error sobre la especie del acto o contrato como en el caso de error sobre la identidad del objeto, desconoce el respectivo acto jurídico por vicio del consentimiento, es porque parte de la base de que el contratante no habría contratado ni se hubiera equivocado sobre la naturaleza del contrato o la identidad del objeto y porque considera que esa equivocación neutralizó su voluntad, la cual no pudo, por ello mismo, crear un acto jurídico válido”. Corte Suprema de Justicia. Casación, 28 de febrero de 1936.

14 Emiliani Roman, Raimundo. Op. cit. Página 179.

15 Dice Emiliani: “... el dolo vicia el consentimiento donde el simple error es inoperante. Por ejemplo, el error sobre los motivos o el precio no constituye vicio del consentimiento por no tratarse de calidades de la cosa, en tanto que a través del dolo puede anularse el contrato (...) Esta mayor amplitud del dolo proviene de algo más de fondo y que es donde reside verdaderamente la diferencia esencial de las dos teorías: el error es inocente, inocuo moralmente, mientras que el error del dolo es un error inmoral, estigmatizado porque ha sido producto de la mala fe. No son pues, en manera alguna, dos errores iguales. En consecuencia, el error inmoral del dolo corrompe el acto o contrato con tal que haya sido determinante, cualquiera que sea la calidad sobre que recaigan en tanto que el error está limitado a las calidades del objeto. Esa fuerza destructiva del error doloso proviene de su inmoralidad”. Emiliani Román, Raimundo. Op. cit. Páginas 179 y 180.

En efecto, en el literal d) del artículo 1° del Decreto 3466 de 1982 se definió la propaganda comercial como “Todo anuncio que se haga al público para promover o inducir a la adquisición, utilización o disfrute de un bien o servicio, con o sin indicación de sus calidades, características o usos, a través de cualquier medio de divulgación, tales como radio, televisión, prensa, afiches, pancartas, volantes, vallas y, en general, todo sistema de publicidad”. En los artículos 14, 15 y 16 se proscribieron prácticas tendientes a inducir a error a los consumidores respecto de la cantidad, calidad, idoneidad o precio del producto.

Por su parte, mediante la Ley 1480 de 2011, “por medio de la cual se expide el estatuto del consumidor y se dictan otras disposiciones”, dentro de los derechos de los consumidores, se contempló aquel derecho de recibir protección contra la publicidad engañosa<sup>16</sup>. En el artículo 6° de la misma norma se estableció como consecuencia por el incumplimiento en materia de idoneidad y seguridad de los bienes y servicios la responsabilidad solidaria del productor y proveedor; la responsabilidad administrativa individual ante las autoridades de supervisión y control y la responsabilidad por daños por producto defectuoso. De igual forma, en el artículo 23 se enumeró la información mínima que los proveedores y productores deberán suministrar respecto de los productos que ofrezcan, y en el artículo 24 se consagró la información mínima que debe suministrarse. Por último, en el artículo 29 *ibidem* se dispuso que “Las con-

16 Ley 1480 de 2011. Numeral 1.4 del artículo 3°.

diciones objetivas y específicas anunciadas en la publicidad obligan al anunciante, en los términos de dicha publicidad”.

En la Ley 256 de 1996 se proscribieron los actos de engaño<sup>17</sup>, los actos de descrédito<sup>18</sup> y los actos de comparación<sup>19</sup>. En este caso así se protegen no solo los derechos de los consumidores, sino también aquellos de los productores o proveedores con el carácter de competidores.

### 3. Una visión desde el análisis económico del derecho

El análisis económico del derecho aporta herramientas de la nueva economía insti-

tucional para determinar la eficiencia de las instituciones, dentro de ellas las jurídicas<sup>20</sup>.

Se parte aquí de los supuestos de la economía neoclásica, especialmente dos de ellos: la racionalidad de los agentes económicos y la competencia perfecta, esto es, el hecho de que en ausencia de fallos del mercado, la economía distribuye de forma óptima los recursos.

De esta forma, los agentes económicos obran de forma racional porque buscan maximizar utilidades. Salvo excepciones, relacionadas con consideraciones psicológicas, los agentes económicos aspiran a tener mayores ingresos, más beneficios y más bienestar.

Ahora bien, la economía neoclásica supone que hay una distribución óptima de los recursos cuando la oferta y la demanda se encuentran en un punto de la curva, ausencia de poder de mercado, costos de transacción, externalidades y asimetría de información.

La fuente de error en la decisión de los consumidores está fundada en la asimetría de información. Este concepto no es otra cosa

17 Ley 256 de 1996. “Artículo 11. Actos de engaño. En concordancia con lo establecido por el punto 3 del numeral 3 del artículo 10 bis del Convenio de París, aprobado mediante Ley 178 de 1994, se considera desleal toda conducta que tenga por objeto o como efecto inducir al público a error sobre la actividad, las prestaciones mercantiles o el establecimiento ajenos.

“Se presume desleal la utilización o difusión de indicaciones o aseveraciones incorrectas o falsas, la omisión de las verdaderas y cualquier otro tipo de práctica que, por las circunstancias en que tenga lugar, sea susceptible de inducir a error a las personas a las que se dirige o alcanza sobre la actividad, las prestaciones mercantiles o el establecimiento ajenos, así como sobre la naturaleza, el modo de fabricación, las características, la aptitud en el empleo o la cantidad de los productos”.

18 Ley 256 de 1996. “Artículo 12. Actos de descrédito. En concordancia con lo establecido por el punto 2 del numeral 3 del artículo 10 bis del Convenio de París, aprobado mediante Ley 178 de 1994, se considera desleal la utilización o difusión de indicaciones o aseveraciones incorrectas o falsas, la omisión de las verdaderas y cualquier otro tipo de práctica que tenga por objeto o como efecto desacreditar la actividad, las prestaciones, el establecimiento o las relaciones mercantiles de un tercero, a no ser que sean exactas, verdaderas y pertinentes”.

19 Ley 256 de 1996. “Artículo 13. Actos de comparación. Sin perjuicio de lo establecido en los artículos 11 y 13 de esta Ley, se considera desleal la comparación pública de la actividad, las prestaciones mercantiles o el establecimiento propios o ajenos con los de un tercero, cuando dicha comparación utilice indicaciones o aseveraciones incorrectas o falsas, u omite las verdaderas. Así mismo, se considera desleal toda comparación que se refiera a extremos que no sean análogos, ni comprobables”.

20 Spector considera que el derecho económico puede partir de cuatro tipos de análisis, según la tesis de la que se trate. Dice el autor: “El análisis económico del derecho puede incluir tesis de índole diferente (...) En primer lugar está la tesis normativa: el derecho debe ser eficiente. En segundo lugar, la tesis predictiva: puesto que las personas son agentes racionales podemos utilizar la teoría económica para predecir cómo se comportarán en función de los incentivos y desincentivos generados por las normas jurídicas. En tercer lugar está la tesis descriptiva, según la cual cierto sistema jurídico (por ej., el common law) es eficiente. Finalmente está la tesis evolucionista que afirma que el Derecho tiende a adoptar normas eficientes”. Spector, Horacio (compilador). Elementos de análisis económico del derecho. Rubinzal Culzoni Editores. Buenos Aires, 2004. Página 13.

que la diferencia de apreciación cognitiva sobre un producto entre quien lo ofrece y el potencial comprador. Es claro que esta asimetría puede dar lugar a errores que perjudicarían al consumidor y beneficiarían al productor u oferente.

Se hará énfasis en tres aproximaciones económicas derivadas de herramientas diversas. Por una parte, la asimetría de la información, por otra el problema de agencia y, por último, la teoría de juegos aplicada a los procesos electorales. La teoría de juegos supone que el consumidor, en este caso el elector, tiene la posibilidad de tomar decisiones teniendo en cuenta el cumplimiento por parte de los candidatos o los partidos en una etapa anterior.

Es necesario advertir que hay diferencias sustanciales entre un mercado de bienes y servicios y un proceso electoral. Entre ellas deben resaltarse las siguientes: i. Primeramente se trata de dos órbitas en el comportamiento de los hombres, uno dirigido a satisfacer sus propias necesidades individuales, mientras que las elecciones buscan la consolidación de la voluntad colectiva para la designación de los representantes populares y la toma colectiva de decisiones que impactarán sobre la sociedad; ii. El análisis económico del derecho prescinde de aproximaciones de orden moral<sup>21</sup>; iii. En un mercado de

bienes y servicios, los consumidores esperan adquirir bienes privados, mientras que en un sistema electoral los votantes aspiran a adquirir (recibir) o mejorar bienes públicos; y iv. Mientras la unidad de medida en un mercado es monetaria, en el caso de las elecciones la medida son los votos<sup>22</sup>.

#### a) La asimetría de información

La asimetría de información es una falla de mercado en la que incurre una parte contratante que tiene menos información que la otra en el momento de tomar la decisión de contratar. Esto hace que cometa error en cuanto a las características del bien o servicio que aspira a adquirir. Tratándose, por ejemplo, de servicios públicos, se ha encomendado a ciertas autoridades el deber de promover la competencia cuando sea posible o simular las condiciones de un mercado competitivo cuando no lo sea. Igualmente, las disposiciones sobre protección del consumidor prevén la necesidad de brindar información suficiente sobre los productos que se ofrecen.

Si trasladamos esta situación a las elecciones, en las que el candidato, partido o movimiento aspiran a que se adquieran, a través del voto, sus tesis y programas, la mentira electoral implica un riesgo fundamental para el voto libre e informado. De esta forma, al igual que un mercado, corresponde

al Estado tomar las medidas necesarias para que los candidatos informen con claridad sus propuestas y no incurran en mentiras al proponer sus tesis. Pero también la asimetría de información puede producirse respecto del alcance de los derechos de los ciudadanos y de los extranjeros habilitados para votar, caso en el cual el Estado también deberá atender, mediante procesos de formación, las necesidades de construcción de democracia participativa a través del voto libre e informado.

#### b) El problema de agencia

El problema de agencia plantea la diferencia de intereses entre los propietarios de una empresa y los empleados. Así las cosas, mientras el interés de los primeros es maximizar la utilidad, el de sus empleados podría ser simplemente de mantenerse en el cargo o percibir un mayor salario. Dado que los empleados, especialmente los administradores, son los que están “al frente del negocio”, la falta de interés en las utilidades de la empresa acarrearía efectos negativos respecto de ella; si ello sucediera en todas las de un país, impactaría en la economía en general. De forma simple, la solución al problema de agencia se ha planteado equilibrando los intereses tanto de los administradores como de los propietarios de la empresa, generando un beneficio para los empleados derivado de las utilidades de la empresa. De esta forma, un salario variable que dependiera de las utilidades haría que los intereses de ambos fueran iguales.

Ahora bien, en el caso de los cargos públicos se ha querido hacer una traslación de la teoría en el sentido de que los electores podrían tener intereses distintos a los de los elegidos<sup>23</sup>. La solución en materia electoral es más compleja, en la medida que en una empresa –se usa aquí el término de uso común y no el de nuestro Código de Comercio– existe una junta directiva o *board of directors* que controla las actividades de la administración. En el caso de los elegidos no existe este mecanismo de control. Por otra parte, tampoco se puede generar un interés para los elegidos, pues su misión va mucho más allá de la producción de utilidades económicas.

El problema de agencia en asuntos electorales se puede observar desde el momento en que se adelanta una campaña. Prácticas corruptas como la compra de votos son una clara muestra de esta diferencia de intereses. Así, mientras que al candidato le interesa ser elegido, al elector le interesa simplemente recibir una dádiva. Poco importa aquí el discurso político; se trata de una transacción que reduce la decisión que afecta a todos los ciudadanos, a la simple entrega de un beneficio condenable desde todo punto de vista. La única solución, diferente al voto programático –reservado a ciertas autoridades por disposición consti-

21 Al respecto dice Tullock: “It is unfortunate but true that economic approach to politics raises ethical issues. Much of traditional political science was devoted to determining the morally correct policy to be followed in a given inquiry. This kind of issue will not be much discussed here, not because I object to morally correct policies, or even that I do not have views on what policies are morally correct, but because people differ about what is morally correct, and some 2,000 years

*of debate in the Christian era does not seem to have had much effect on this difference”.*

22 Sobre las diferencias enumeradas como iii) y iv), vid. Bullard González, Alfredo. *Derecho y economía*. Palestra Editores. Lima, 2003. Página 602. En especial, resalta Bullard que mientras la posición de un consumidor mejora con su poder adquisitivo, la del votante permanece igual por cuanto el sistema permite que una persona tenga solo un voto. Bullard. *Op. cit.* Página 602.

23 Sobre el problema de agencia en el caso del regulador, vid. Osorio, Ana Rocío et al., “La independencia del regulador desde el enfoque del análisis económico del derecho” en *Derecho de aguas II*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2004. Páginas 107 y siguientes.

tucional<sup>24</sup>— es el fortalecimiento del control social<sup>25</sup>.

Otra aproximación al problema de agencia, ahora desde la Escuela del *public choice*, ha resaltado cómo algunos políticos podrían estar, bajo este sistema de análisis, más interesados en promover intereses como una nueva elección para ellos o para su partido que objetivos de interés general. Cabe anotar que esta teoría no tiene por base fundamentación empírica. Igualmente, el control social aparece como un mecanismo eficiente para impedir este tipo de situaciones, aunado por supuesto al hecho de que los candidatos y sus partidos se presentan para varios procesos electorales, siendo la elección siguiente el medio de control más efectivo, como veremos a continuación.

### c) La teoría de juegos

La teoría de juegos constituye un factor importante en el momento de tomar una decisión política. Bajo esta teoría, los agentes económicos al asumir sus decisiones prevén la estrategia del otro.

Entre los juristas resulta bien conocido el dilema del prisionero. Mediante este dilema se puede predecir si una persona culpable de cometer un delito delatará o no a su cómplice.

En el caso del dilema del prisionero, se trata de un juego de una sola partida; sin embargo, en el caso electoral se trata de un juego iterativo.

Los juegos iterativos son aquellos en los que, por repetirse la jugada más de una vez, se permite a los jugadores situarse estratégicamente a partir de la última decisión del otro jugador. Esto hace que la lealtad ocupe un lugar importante en el momento de decidir.

Tratándose de la verdad electoral, un elector que ha sido víctima de mentiras en el momento de ejercer su voto sabrá en la próxima elección, en aquellos procesos que permiten reelección, a qué atenerse frente a la decisión de votar o no por el candidato. En cargos en los que no existe reelección, esta decisión, con base en la gestión del elegido, se puede trasladar al partido, grupo o movimiento del candidato que defraudó la esperanza del elector.

La teoría de juegos demuestra que la conducta de un elector racional lo haría tomar una decisión adecuada a partir de la segunda “jugada”, empero esto no sucede necesariamente por falta de interés, por ausencia de conocimiento respecto de la gestión o por la introducción de elementos psicológicos, como los sentimientos frente al candidato o el partido. Ahora bien, si se introduce una sanción por la conducta reprochable que “señalice”<sup>26</sup> al candidato que hubiera cometido conduc-

tas reprochables, hará que, además de la sanción administrativa, el potencial elector pueda saber a qué atenerse en el proceso electoral posterior.

### 4. Las normas vigentes sobre el deber de la verdad en materia electoral

En el ordinal 6° del artículo 265 de la Constitución Política se incluyó dentro de las funciones del Consejo Nacional Electoral “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, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías”<sup>27</sup> (resaltado fuera del texto original). Eso quiere decir que la función del Consejo respecto de la publicidad está limitada a velar por el cumplimiento de las normas sobre ese particular, lo cual implica que su competencia para expedir disposiciones sobre el particular se encuentra implícita bajo la normativa vigente, para adentrarse en terrenos propios de la publicidad tendiente a generar engaño, será menester acometer una hermenéutica sistemática.

La Ley 130 de 1994 estableció las disposiciones rectoras en publicidad electoral. En efecto, en dicha ley se distinguió entre divulgación política y propaganda electoral. La primera es una forma de publicidad política que no tiene por objeto buscar apoyo electoral para los partidos y movimientos; mientras que la segunda tiene por objeto

obtener apoyo electoral y está limitada a los tres meses anteriores a la fecha de las elecciones. A su vez, mediante el artículo 1° del Decreto 2390 de 2003 se creó la Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales del Orden Nacional. Dentro de las funciones, consagradas en el artículo 5° de la misma disposición, se previó que correspondería a tal Comisión “11. Promover el respeto del pluralismo, la imparcialidad y el equilibrio informativo en relación con la publicidad, la propaganda y las encuestas políticas”.

Si bien es cierto que existen disposiciones generales respecto de la importancia de la verdad en materia electoral, es necesario contar con disposiciones que, con mayor precisión, permitan sancionar administrativamente a los candidatos o campañas que, en materias diferentes a las de las encuestas, hagan manifestaciones contrarias a la verdad frente a sus contendientes.

### 5. El punto de partida para una discusión

Entendemos que el manejo de la información electoral resulta un asunto difícil desde el punto de vista jurídico, a la vez que la intervención excesiva de las autoridades puede llegar a considerarse una forma de censura. Empero, a la vez, se considera necesario abrir un debate sobre qué actos deben ser considerados dignos de reproche, cómo prevenir este tipo de actuaciones y qué tipo de sanciones habrían de imponerse.

24 Vid. Constitución Política de Colombia. Artículo 259.

25 El análisis económico del derecho también se ocupa de los problemas por los que atraviesa el control social. En efecto, mientras que el controlado tiene un interés X, constituido por la sumatoria de los intereses de todos los gobernados, de forma que  $X = A + B + C...$ , el de cada gobernado es inferior, porque está constituido por su propio interés (es decir, A o B o C). La solución a este problema es brindar, mediante asociaciones, un interés superior al individual para que sea una entidad la que ejerza el control social en nombre de la comunidad.

26 La “señalización” es la solución económica a los problemas de selección adversa. En este caso, se trataría de una sanción que resultaría en una “señalización negativa”.

27 Resaltado ajeno al texto original.



A nuestro juicio, el acto reprochable que da lugar al error del elector –o tiene por fin hacerlo– debe reunir, al menos, las siguientes condiciones: i) Estar fundado en la actitud dolosa de una persona diferente del votante y, por ende, debe ser consciente; ii) La conducta dolosa debe tener la entidad suficiente para modificar la intención del elector; iii) Producirse con ocasión de un certamen electoral y generar consecuencias negativas o tener la potencialidad de hacerlo, dentro de dicho certamen y, iv) Tener por fin engañar sobre las condiciones propias, desacreditar al competidor o generar comparaciones fundadas en condiciones falsas.

En el mismo sentido, debe prevenirse la ocurrencia de estas situaciones a través de medidas que permitan reducir la asimetría de información entre los votantes y los candidatos, desde las siguientes dimensiones: i) El conocimiento de los derechos y deberes de los ciudadanos y de los extranjeros habilitados para votar; ii) El conocimiento de los programas de los partidos; y iii) El conocimiento de los planes y programas de los candidatos.

En cuanto a las posibles sanciones, es necesario garantizar: i) Que existan medidas de orden administrativo y judicial en materia sancionatoria; ii) Que las sanciones superen la utilidad percibida como consecuencia de realizar el acto reprochable; y iii) Que los procedimientos se ajustan al tiempo requerido para que el proceso electoral se lleve a cabo sin la interferencia de los actos reprochables.

## 6. Reflexiones

El constituyente colombiano fue exigente al delimitar el alcance de la participación ciudadana. En el artículo 2° constitucional se estableció, dentro de los fines del Estado, “... facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”. Así mismo, en el artículo 3° se dispuso que la “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece”. En concordancia, en el artículo 40 del Ordenamiento Superior se consagra el derecho a participar en la conformación y control del poder político a través de los instrumentos que se enumeran en el mismo artículo.

Como se observa, la consagración constitucional del derecho a participar tiene un deber correlativo consistente en la garantía, a cargo del Estado, de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan. Comoquiera que no existe una definición legal de la expresión “facilitar”, será necesario acudir a su uso “natural y obvio”. Así las cosas, conforme al *Diccionario de la Real Academia Española*, “facilitar” es “1. tr. Hacer fácil o posible la ejecución de algo o la consecución de un fin”. Corresponde entonces a las autoridades “hacer fácil o posible” la participación de todos en las decisiones que los afectan.

La participación implica la acción positiva del ciudadano en el sentido de expresar

su voluntad –o no expresarla, en ciertos casos– a través de mecanismos de consagración constitucional, como el voto, y, en términos agregados, constituye el ejercicio de la soberanía popular (artículo 3° *ibidem*).

De esta forma, el deber de “facilitar” o “hacer posible” la participación implica garantizar que el voto sea libre e informado, esto es, que la voluntad de cada ciudadano, nacional o extranjero, habilitado para votar se exprese libremente, sin que se permitan o toleren conductas que tengan la potencialidad de inducir a error al votante. Por tanto, como consecuencia del deber consagrado en el artículo 2°, es posible concluir que existe un derecho de cada ciudadano a recibir información veraz por parte de los aspirantes a cargos de elección popular y un deber-garantía, a cargo del Estado, en el sentido de facilitar que la expresión de la voluntad sea libre y exenta de error generados por actitudes dolosas.

Ante el riesgo de que las campañas se reduzcan a simples estrategias mediáticas de ataque a los competidores, cargadas de mentiras efectistas, la democracia está en riesgo. Hemos superado la etapa en la que el riesgo para la democracia era la corrupción electoral, toda vez que si bien es cierto que pudieran presentarse situaciones irregulares, estas resultan mínimas, y el sistema para contrarrestarlas, a través de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral y el Consejo de Estado, ha demostrado su eficiencia. Empero, la pugnacidad que se hace más evidente cada día en las

campañas y la dispersión, a través de redes sociales, sin fundamento y muchas veces sin autor determinado, implica un riesgo generalizado difícil de rastrear y que hasta ahora no ha sido sujeto de sanciones por parte de autoridades diferentes de las judiciales cuando se trata de delitos de injuria o calumnia.

Creemos que la manipulación informativa de la democracia resulta tan grave como el fraude electoral y que un sistema electoral maduro como el colombiano, sustento de una democracia igualmente madura, debe adelantar un debate que permita concluir qué diseño institucional-normativo es el requerido para contrarrestar el engaño y la mentira en materia electoral.

Líneas atrás se citó al maestro Kant, quien afirmaba que el hombre, como producto de la mentira, se convierte en algo vano. Pues bien, la autoridad resultante de la mentira no puede ser otra cosa que ilegítima, y la ilegitimidad en las elecciones vulnera la democracia. La lucha contra la mentira, contra lo que ahora se denomina *fake news*, contra el desprestigio del oponente, mediante falsedades, debe proscribirse y sancionarse de forma radical y contundente.

La sociedad en general debe iniciar un proceso reflexivo sobre cómo organizar un mundo informativo en el que las *fake news* tengan menos presencia y un impacto muy reducido en la interacción social y pública. Debe ser un imperativo inmediato para la academia y para todos los actores de este mundo global.

Tanto el derecho civil como el mercantil, e incluso los instrumentos derivados del análisis económico del derecho, hacen parte del arsenal que permitirá una elaboración dogmática, y posiblemente legislativa, para que los votantes acudan a las urnas a ejercer su derecho al voto libre e informado, sin el riesgo de la intervención de conductas reprochables como las descritas.

No se pretende con estas líneas sentar una posición definitiva sobre la inducción al error electoral. Solo se espera abrir la discusión, de la que puede depender el futuro de la democracia colombiana. La confianza en el sistema electoral no solo dependerá de la aptitud y transparencia de las autoridades electorales, sino de la solvencia moral de quienes aspiran a ser beneficiados por el voto popular.

En el momento en que se cerraba esta edición, hemos sido testigos silenciosos y lejanos del debate sobre la veracidad de las condiciones académica de funcionarios del Gobierno de España. Sin que exista certeza sobre las afirmaciones al respecto, el debate ha quedado abierto, y lo cierto es que este es la demostración del interés de los ciudadanos en la verdad de las afirmaciones de los gobernantes. Al fin y al cabo, en estos casos no pueden existir pequeñas mentiras o verdades a medias, ni tampoco posverdades<sup>28</sup>.

28 El término post-truth fue incluido en el *Diccionario Oxford* en 2016. "Relating to or denoting circumstances in which objective facts are less influential in shaping public opinion than appeals to emotion and personal belief".

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arendt, Hannah (1998). *Crisis de la República*. Madrid, España: Taurus. San Agustín.

Bullard González, Alfredo (2003). *Derecho y economía*. Lima: Palestra Editores.

Costa Comesaña, Antón (2017). *El final del desencanto. Un nuevo contrato social para que España funcione*. Barcelona: Editorial Península Atalaya. Edición digital.

De Mendacio. Disponible el 1 de agosto de 2018 en <https://www.augustinus.it/spagnolo/menzogna/index2.htm>.

Kanneman, Daniel (2017). *Pensar rápido, pensar despacio*. Bogotá: Edición Debolsillo.

Kant, Immanuel (2012). *Acerca de la ilegitimidad de la mentira. ¿Hay derecho a mentir?* Madrid: Editorial Tecnos.

Osorio, Ana Rocío et al (s. f.). La independencia del regulador desde el enfoque del análisis económico del derecho. *Derecho de aguas II*. Universidad Externado de Colombia.

Petit, Eugene (2005). *Derecho romano*. México: Editorial Porrúa.

Román, Emiliani (1980). Raimundo. Temis. Bogotá, Colombia, 1980.

Spector, Horacio (compilador) (2004). *Elementos de análisis económico del derecho*. Buenos Aires: Rubinzal Culzoni Editores.

Tulloch, Gordon (1976). *The vote motive*. London: The Institute of Economic Affairs.

### Legislación

Code Civil des Français de 1804

Código Civil de la República de Colombia

Constitución Política de Colombia

Corte Suprema de Justicia. Casación, 28 de febrero de 1936.

Ley 1480 de 2011

Ley 256 de 1996

# LA INGENIERÍA CONSTITUCIONAL DE LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL Y SUS FUNCIONES MISIONALES

## THE CONSTITUTIONAL ENGINEERING OF THE REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL AND ITS MISSIONARY FUNCTIONS

Manuel Miguel Tenorio Adame<sup>1</sup>

“Como presupuesto de democracia división de poderes, como presupuesto de derechos libertad, de la relación biunívoca de ambos, la supremacía constitucional”

### 1. PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO

El objetivo de este artículo es el análisis de la naturaleza jurídica de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) en relación con sus funciones misionales y los derechos que ejercen los colombianos a través de esta institución registral. Analizar la manera cómo la autonomía de este órgano adquiere carácter constitucional y hacer el planteamiento de cuál es el alcance de este, lo que se refleja en sus

1 Doctor en Derecho Constitucional y Diplomado en Estudios Avanzados en Estudios Superiores de Derecho Constitucional por la Universidad Complutense de Madrid, Especialista en Derechos Humanos por la misma institución, Especialista en Ciencia Política y Derecho Constitucional por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales dependiente del Ministerio de la Presidencia en Madrid España, Diplomado en Derechos Humanos por Instituto Internacional de Derechos Humanos con sede en Estrasburgo Francia, Diplomado en Derecho Norte Americano por Georgetown University y la Universidad Iberoamericana México D. F., Licenciado en Derecho por la Universidad Anáhuac del Norte en la Ciudad de México.

funciones misionales que se traducen en sus facultades también de rango constitucional y se materializa en diversos derechos del uso diario de todos los colombianos, configura el objetivo primordial de este trabajo. Para lograr esta investigación se tienen que hacer dos precisiones metodológicas:

Primero, este artículo no es un artículo teórico, en estricto sentido conceptual, pues la investigación se realizó con base en el derecho constitucional colombiano y su interpretación en forma de derecho positivo, es decir, se basa en el estudio de artículos constitucionales y su interpretación por parte de la Corte Constitucional.

Segundo, parte de este artículo está inmerso del primer capítulo del libro titulado: “De la responsabilidad demostrada en las funciones misionales de la Registraduría Nacional del Estado Civil: hacia un programa de gestión de datos personales y la consolidación de un buen gobierno corporativo en el tratamiento de esta clase de información”, el cual fue escrito por Gustavo Quintero Navas, Nelson Remolina Angarita y Manuel Miguel Tenorio Adame, con sus respectivas variables<sup>2</sup>.

Así entonces la importancia que adquiere la naturaleza jurídica y constitucional como órgano autónomo de la RNEC debe ser analizada desde el punto de vista de los derechos fundamentales y de las facultades,

para así entender el papel constitucional de trascendencia singular que le otorgó el constituyente de 1991 en el sistema político constitucional colombiano. Valores constitucionales como la democracia, soberanía o representación política dependen del diseño institucional de la RNEC, por lo que esta debe de ser provista de las herramientas jurídicas para lograr sus funciones misionales. En la medida en que se fortalezcan de forma precisa sus facultades se podrá atender mejor los derechos que los colombianos ejercen a través de ella.

## 2. EL DISEÑO CONSTITUCIONAL DE LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

La fundamentación de la democracia del ordenamiento jurídico se encuentra en la Constitución, desde su preámbulo hasta el último título pues es la columna vertebral de la que estructura actual del Estado. La Carta Política se configura como el marco de ejecución de un sistema integral que va desde las libertades de todos los ciudadanos hasta las facultades de las distintas autoridades que concluyen en la idea de Estado dentro de un sistema constitucional y, por ende, democrático. Ello significa la disposición de distintos escenarios y procesos en los que el ciudadano tiene un papel central como soberano, que otorga legitimidad democrática al Estado social y de derecho.

Las actuaciones del Estado que se definen como social, democrático y de derecho im-

plican la conjunción de los derechos que ejercen las personas que adicionalmente se relacionan con las funciones que cumplen las instituciones políticas, ya que son susceptibles de distintos tipos de control. La democracia tiene un valor intrínseco que acogió el proceso constituyente de 1991, el cual se erigió sobre la base de dos ideas fundamentales que confluyen en el concepto que desarrolla este principio del Estado colombiano:

- a. La primera es que, como presupuesto de la organización de la estructura del Estado, esta se concibió según el principio de la división de poderes, pero, al mismo tiempo, a partir de la autonomía y la legitimidad de órganos autónomos constitucionales.
- b. La segunda implica la concepción de la democracia como presupuesto del ejercicio de derechos de los ciudadanos, ya que en principio son considerados como libertades que transmutan a la idea de patrimonio jurídico inherente a las personas.

Ambas concepciones, a partir y desde la democracia, convergen como idea central de este artículo. La forma en la que se concretan y relacionan las facultades y derechos debe traducirse en la mayor armonía constitucional posible de la siguiente manera:

### A) La democracia dentro de la estructura del Estado colombiano

La democracia en el Estado social y de derecho implica, por un lado, poner a punto

a las instituciones políticas mediante una serie de engranajes en las facultades de las ramas del poder público y los órganos autónomos constitucionales, con el fin de lograr su efectivo ejercicio por los actores institucionales que integran este país. Su dinámica se desenvuelve mediante la visualización de la realidad social, lo que significa unas garantías mínimas de respecto de un sistema jurídico, político y social.

Por otro lado, la democracia, entendida como ejercicio de prerrogativas, implica la activación de la real garantía y goce de la totalidad de los derechos inherentes a la persona, entre los que se destaca el ejercicio de votar y ser elegido, como derecho fundamental para la conformación de las autoridades del Estado, siendo el sufragio el medio para que el soberano manifieste su voluntad, a partir del reconocimiento de la personalidad jurídica de los colombianos por parte del Estado, así como los demás derechos fundamentales que reconoce implícita o expresamente la Ley Superior.

En virtud de este principio democrático, la ciudadanía tiene participación directa o indirecta en cada uno de los ámbitos en los que se desenvuelve, tanto en el privado como en el público, es decir, en sus relaciones interpersonales a entre particulares y en sus relaciones con el Estado a nivel público. Estos instrumentos están previstos en la Constitución, como mecanismos de participación ciudadana o como derechos autónomos e inherentes a las personas. Así, el artículo 103 constitucional<sup>3</sup> consagra unos mecanismos de democracia participa-

<sup>2</sup> Gustavo Quintero Navas, Nelson Remolina Angarita y Manuel Miguel Tenorio Adame (2018). “De la responsabilidad demostrada en las funciones misionales de la Registraduría Nacional del Estado Civil: hacia un programa de gestión de datos personales y la consolidación de un buen gobierno corporativo en el tratamiento de esta clase de información”, Bogotá, D. C.: Editorial Temis.

<sup>3</sup> Art. 103. “Son mecanismos de participación del pueblo en el ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referen-



tiva como el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato; adicional a ello encontramos algunos derechos de los ciudadanos que lo relacionan con el ejercicio de sus derechos tan básicos como el reconocimiento de la personalidad.

Otro ejemplo que hace relación a la democracia y su ejercicio, se encuentra en el artículo 20 de la Constitución<sup>4</sup>, el cual reconoce a toda persona el derecho de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial. Una muestra más la encontramos en el artículo 23<sup>5</sup> de la Carta Política el cual establece el derecho de presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución, lo cual es plena garantía del papel que cumple el ciudadano frente al Estado como legitimador democrático.

La legitimación ética y jurídica basada en el consentimiento del pueblo como valor

democrático, el cual se expresa no solo mediante el voto, sino por medio de los mecanismos de democracia participativa y de participación ciudadana y los demás derechos que impliquen una participación, directa e indirecta, del ciudadano, en cumplimiento del mandato previsto en el artículo 3° de la Constitución<sup>6</sup>, que consagra el principio de soberanía popular, el cual da origen a la organización política colombiana, entendida esta inmersa dentro del Estado que, por supuesto, adopta para sí mismo una estructura democrática. Este planteamiento, necesariamente, nos lleva a la conclusión de que para el Estado colombiano, independientemente de que la democracia se practica de forma directa e indirecta, esta es su razón de ser, en virtud de los mandatos expresos del soberano popular.

De allí que a partir de la soberanía popular se deduce que el proceso de legitimación democrática descansa en cada uno de los integrantes del pueblo colombiano en una forma igualitaria, puesto que es el soberano quien elige a sus representantes y ello deriva en una organización política. De nada sirve el poder sin una organización estructurada sobre la base de criterios constitucionales. Es por ello que la estructura del Estado se encuentra fundamentada en la Ley Fundamental, puesto que ningún poder público debe ser absoluto dentro de régimen democrático, de aquí la idea base de todo constitucionalismo moderno de la

división de las ramas del poder público. Y también por lo que la voluntad política legítima de la actuación de los órganos del Estado, parte del principio democrático de donde se fundamenta el poder y la estructura del Estado. No hay democracia en una concepción moderna inmersa dentro de un Estado social, democrático y de derecho sin división de poderes.

Al respecto, la Corte Constitucional reiteró el papel de la democracia dentro del diseño constitucional: *“En el énfasis dado por el Constituyente al principio democrático, que aparece desde el Preámbulo, se repite en el artículo 1° como forma del Estado y en artículo 2° como fin del Estado para facilitar la participación. Además, en el artículo 3° se reconoce la soberanía popular y luego en los diferentes artículos que desarrollan el principio en sentido material como en la dimensión estructural del Estado [...] La consagración constitucional del principio de la democracia demuestra que su contenido no se relaciona exclusivamente con los instrumentos de participación política sino se proyecta sobre diversos ámbitos”*<sup>7</sup>. Los ámbitos a que se refiere la Corte Constitucional necesariamente pasan por las facultades de las instituciones políticas, las cuales a su vez se dividen en las ramas del poder público y los órganos autónomos constitucionales, y en los derechos inherentes a las personas calificadas como humanos o fundamentales. Esto explica que la democracia constitucional es

la legitimación de las autoridades y órganos que integran el ordenamiento estadual, los cuales están obligados a cumplir los fines del Estado consagrados en la Constitución, la separación de poderes y la garantía de los derechos fundamentales, entre otros.

### B) División de poderes y órganos autónomos constitucionales

En la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, documento fundante del constitucionalismo actual en Occidente, estableció en su artículo 16<sup>8</sup> la importancia de la separación de poderes dentro de un sistema constitucional, y cómo la limitación de estos poderes se convierte en la plena garantía de los derechos de las personas. Es muy importante advertir que este documento histórico constitucional establece el concepto de Ley Fundamental bajo la concepción de una relación biunívoca entre derechos y facultades a nivel constitucional.

La Constitución prevé como principios la democracia y la soberanía popular. Dentro del diseño institucional del Estado la Ley Fundamental en su artículo 113<sup>9</sup> establece la distribución del poder público, el cual es uno solo por estar inmerso dentro de la concepción de la suprema potestad que descansa en un solo soberano, simplemente

8 Art. 16. “Una sociedad en la que no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”.

9 Art. 113. “Son ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. “Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”.

7 Corte Const. Sent. C-292 de 2003 (8 de abril), revisión de constitucionalidad del proyecto de ley número 022 de 2001 Senado, 149 de 2001 Cámara, “por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”. (M. P. Dr. Eduardo Montealegre Lynett).

6 Art. 3°. “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece”.

do, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. “El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”.

4 Art. 20. “Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.

“Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura”.

5 Art. 23. “Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”.

te se distribuye entre las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, que integran el Estado<sup>10</sup>. Por lo que se debe partir de la concepción básica de un sólo soberano (el pueblo) el cual ostenta el poder dentro del régimen democrático, pero que para su ejercicio encuentra canales establecidos en la estructura del Estado, según se define en la teoría republicana colombiana a partir del numeral antes citado, es decir, el Poder Público es uno solo, y este se transforma en facultades que le son dadas a los actores institucionales. Hay que ser enfático al establecer que los únicos órganos que cuentan con la legitimidad democrática derivada de la suprema potestad del soberano son las ramas del poder público. Lo anterior no significa que todos los órganos que integran la estructura del Estado colombiano se encuentran dentro de la división clásica republicana de las ramas del poder público (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) tal y como se expondrá a continuación.

Además de las ramas del poder público, existen otros órganos autónomos e independientes los cuales están destinados a cumplir funciones específicas del Estado. Tanto los órganos que integran las ramas del poder público, como los órganos autónomos constitucionales tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de los fines a los que se

refiere la Constitución Política de Colombia de 1991<sup>11</sup>.

En relación con el principio de separación de poderes, la Corte Constitucional, en sentencia C-288 de 2012<sup>12</sup>, sostiene que existen dos modelos relacionados con la división de poderes:

a. El primero defiende una demarcación funcional del poder, lo que implica que

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> La jurisprudencia constitucional ha reconocido que existen “dos modelos de separación de poderes”: El primero de estos modelos defiende una delimitación funcional rigurosa, como medio para acotar el poder, a partir del entendimiento de que una distribución precisa y equilibrada de las labores estatales, en la cual cada órgano cumple una tarea preestablecida, es una condición suficiente para mantener a dichos órganos del poder dentro de sus límites constitucionales. A su vez, la separación funcional rígida es concebida como una estrategia que permite asegurar las libertades de los ciudadanos. Desde esta perspectiva, el equilibrio de los poderes es una consecuencia natural de la autonomía de órganos con funciones constitucionalmente bien delimitadas. En consecuencia, el control que ejerce un órgano sobre otro en relación con el cumplimiento de sus propias funciones, es básicamente un control político, que se da de manera tanto espontánea como ocasional, y solo frente a casos extremos. Precisamente, la rigidez de la separación de poderes condenaba este modelo al fracaso, por la dificultad para ponerlo en práctica, pues la falta de vasos comunicantes entre los distintos órganos estatales conducía a enfrentamientos difíciles de solucionar, cuyo resultado natural y obvio tendía a ser la reafirmación del poder en los órganos, autoridades o funcionarios que se estiman política y popularmente más fuertes.

El segundo modelo también parte de una especialización de las labores estatales, cada una de las cuales corresponde a un órgano específico, sin embargo, le confiere un papel preponderante al control y a las fiscalizaciones interorgánicas recíprocas, como reguladores constantes del equilibrio entre los poderes públicos. Este modelo constitucional denominado de frenos y contrapesos (*checks and balances*) no presupone que la armonía entre los órganos que cumplen las funciones clásicas del poder público sea una consecuencia espontánea de una adecuada delimitación funcional y de la ausencia de interferencias en el ejercicio de sus competencias. Por el contrario, el balance de poderes es un resultado que se realiza y reafirma continuamente, mediante el control político, la intervención de unos órganos en las tareas correspondientes a otros y las relaciones de colaboración entre las distintas ramas del poder público en el ejercicio de sus competencias. En otras palabras, cada órgano tiene la posibilidad de condicionar y controlar a los otros en el ejercicio de sus respectivas funciones. Entonces, la fórmula más apropiada para describir esta realidad es la de *separated institutions sharing powers*, acuñada por Neustadt al describir la forma de gobierno presidencial, esto es, instituciones separadas que comparten los mismos poderes.

<sup>10</sup> Corte Const. Sent. C-246 de 2004 (16 de marzo), demanda de inconstitucionalidad contra los arts. 4° y 6° (parciales) de la Ley 18 de 1970; par. 2° (parcial) del art. 41 de la Ley 80 de 1993; par. del art. 7° y art. 24 (parcial) de la Ley 185 de 1995 y art. 38 de la Ley 344 de 1996. Demandante: Andrée Viana Garcés (M. P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández).

cada uno de los órganos ejerza dentro de sus potestades preestablecidas sus facultades y así se aseguren las libertades del ser humano que se traducen en sus derechos, la democracia como presupuesto de la separación de poderes *transmuta* en el ejercicio de las garantías inherentes a las personas.

b. La segunda también implica una especialidad en cuanto a las facultades de cada uno de los órganos que integran el poder público, pero en este caso las labores de control *recíproco* tienen mayor preponderancia dentro del sistema. En el modelo de frenos y contrapesos de las ramas clásicas de la división de poderes (Ejecutiva, Legislativa y Judicial), se reconoce que el principio de separación de poderes adoptado en la Constitución de 1991, establece un sistema flexible en la distribución de las distintas funciones del poder público, el cual se rige por el principio de colaboración armónica de los diferentes órganos del Estado, en el cual se establecen diferentes mecanismos de frenos y contrapesos entre las ramas que integran el poder público pero al mismo tiempo la colaboración entre ellas.

Así la división de poderes comprende la función de gobernar mediante separación clásica entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial que, en la Constitución Política de 1991, se positiviza a partir de la idea de un solo poder público, con tres ramas que, a su vez, son órganos independientes unos de los otros, que ejercen control recíproco y que al mismo tiempo

colaboran entre ellos. Pero, además de la división clásica republicana existen otros órganos autónomos e independientes, considerados por el ordenamiento constitucional, por la doctrina jurídica y jurisprudencial como órganos autónomos constitucionales que no forman parte de la división clásica de las ramas del poder, pero que tienen rango constitucional con funciones específicas, y que son considerados órganos de la estructura que hace parte de las instituciones políticas colombianas.

Como se observa, esta distribución del poder público<sup>13</sup> contenida en la Constitución implica un diseño institucional específico dentro del ordenamiento constitucional, por lo que los órganos del Estado cumplen una función propia y deben colaborar armónicamente. Se busca garantizar un equilibrio en el ejercicio de cada uno de los poderes, porque si bien son específicos deben tener límites dentro del diseño institucional, límites que se ejercen entre cada uno de los órganos que integran el poder público o por parte del soberano.

La gestión pública del Estado debe perseguir la consecución de los fines establecidos en el artículo 2°<sup>14</sup> de la Constitución.

<sup>13</sup> Acción pública de inconstitucionalidad contra los arts. 44, lit. d), y 66 lit. b) del Decreto 2147 de 1989, “por el cual se expide el régimen de carrera de los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad”. Actor: Luis Arturo Victoria (M. P. Dr. Hernando Herrera Vergara), 6 febrero 1997. “El ejercicio del poder público sólo será legítimo si está dirigido a la realización de los fines esenciales del Estado y, en particular, a la promoción y garantía de los derechos fundamentales. Para garantizar el ejercicio legítimo del poder público, los Estados democráticos aseguran que la esfera pública se encuentre abierta al conocimiento y control de todos los ciudadanos. La publicidad garantiza la transparencia de la gestión estatal y facilita y permite el control sobre los actos de las autoridades”.

<sup>14</sup> Art. 2°. “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efec-

Gracias a esta disposición se convierte en un deber la existencia de distintos planes y estrategias de ejecución de las actuaciones del Estado tendientes a satisfacer las finalidades del mismo. En este contexto de democracia, los controles pueden ser ejercidos por los ciudadanos o por las instituciones establecidas por la Constitución para tal efecto.

En el artículo 113 constitucional consagra la estructura básica del Estado para el ejercicio del poder público que al ser este indivisible lo distribuye entre los órganos que integran las ramas del poder público. Adicionalmente, existen órganos autónomos e independientes de las ramas tradicionales que integran el poder público, es decir la ejecutiva, la legislativa y la judicial.

La autonomía que la Constitución de 1991 les reconoce a determinadas entidades estatales supone que los órganos autónomos constitucionales no pertenecen a las ramas del poder público y tienen una clara independencia funcional de dichas ramas, para actuar por fuera de ellas dentro del ámbito de sus funciones, las cuales se rigen por el principio de legalidad enunciado en el artículo 6<sup>o</sup>15 de la Constitución.

Así mismo, estos organismos cuentan con potestad normativa orientada a ordenar su propio funcionamiento y al cumplimiento de la misión constitucional que se les ha ordenado en virtud de su autonomía. Este modelo de estructura del Estado consagrado en la Constitución, que se refiere a las ramas del poder público (legislativa, ejecutiva y judicial), además introdujo un concepto nuevo: *los órganos autónomos e independientes*. Así a nivel institucional se tiene un sistema mixto por un lado la división clásica de las ramas del poder público, y por otra, los órganos autónomos constitucionales. Ambos tipos de organismos integran el entramado de la Estructura del Estado colombiano, estos convergen bajo los parámetros del Estado Social y de Derecho.

Las ramas del poder público responden a la naturaleza soberana al ser canales de conducción primarios del poder público depositados en ellos por el soberano, mientras que los órganos autónomos constitucionales no están inmersos dentro de la canalización del poder público, pero también tienen facultades que responde al principio de legalidad constitucional.

Considerado lo anterior, existen límites entre la acción de los órganos de las ramas del poder público respecto de los organismos definidos constitucionalmente como autónomos e independientes, los cuales se concretizan en el ámbito de sus funciones y facultades. Es así como nos encontramos frente al desarrollo orgánico del Estado colombiano, que define a los órganos que

hacen parte de Estado, formen parte o no de lo que se denomina poder público, y que fueron instituidos para el cumplimiento de sus fines, es decir, existen órganos del Estado colombiano investidos de poder público los cuales se encuentran en las tres ramas originales de la división republicana, y otros que no están dentro de la división clásica de poder, pero que también tienen facultades propias en dentro de la estructura del Estado. La estructura orgánica del Estado parte del supuesto de definir los elementos de los órganos que lo integran, lo relacionado con su marco de independencia, basado en la separación de funciones, su régimen jurídico, patrimonial y de personalidad jurídica que se les reconoce, así como su aspecto estructural, el cual se materializa en la definición con las competencias de los demás órganos, en un primer momento, en lo relacionado con la división de poderes (en el caso específico de los órganos que integran las ramas del poder público), y en el segundo mediante la colaboración armónica entre todos los órganos institucionales.

El hecho de que los órganos autónomos constitucionales no estén abordados de poder público, como sí los están la Rama Ejecutiva, Legislativa y Judicial, no significa que no tengan funciones específicas que se traduzcan en facultades a nivel constitucional.

Con las precisiones anteriores, sobre el diseño institucional plasmado en el artículo 113 de la Constitución se establecen los órganos de las ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial, y también los órganos autónomos e independientes, que no se pueden

enmarcar en las ramas del poder público del Estado. De esta suerte, se consagró la función de control disciplinario radicada en cabeza del ministerio público, la función de control fiscal radicada en la Contraloría General de la Nación y la función electoral que corresponde a la Organización Electoral, entre otros. Además, debe agregarse que se le reconoce autonomía constitucional al Banco de la República, a las corporaciones autónomas regionales, a las universidades oficiales autónomas y a la Comisión Nacional del Servicio Civil<sup>16</sup>.

Las características esenciales de los órganos autónomos constitucionales establecidos en el artículo 113, son definidas por la Corte Constitucional en la sentencia C-401 de 2001, como “aquella que otorga a determinados organismos y significa, básicamente:

- a. *No pertenencia a alguna de las ramas del poder.*
- b. *Posibilidad de actuación por fuera de las ramas del poder y por ende actuación funcionalmente independiente de ellas.*
- c. *Titularidad de una potestad de normación para la ordenación de su propio funcionamiento y el cumplimiento de la misión constitucional encomendada.*
- d. *La autonomía constitucionalmente otorgada marca un límite a la acción de los órganos de las ramas del poder sobre los órganos*

<sup>16</sup> Corte Const. Sent. C-497 de 1995. Actor: María Teresa Garcés Lloreda. Demanda de inconstitucionalidad (parcial) contra los lits. c) y d) y el parágrafo del art. 6° de la ley 182 de 1995 (M. P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz), 7 noviembre 1995.

tividad 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.

“Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

<sup>15</sup> Art. 6°. “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.



definidos constitucionalmente como autónomos”<sup>17</sup>.

En relación con el marco de autonomía que se les garantiza a los órganos constitucionales mencionados, la Corte Constitucional en sentencia C-401 de 2001 manifiesta que las ramas del poder público en su actuar están limitadas por el núcleo esencial de la autonomía definido en la Constitución para cada órgano en concreto. Esto se refleja en las funciones y misiones específicas contenidas en la Carta Política frente a los órganos autónomos, por lo que la competencia de los órganos que integran las ramas del poder público frente a los organismos autónomos se limita estrictamente a lo establecido en la Constitución, porque como norma suprema es la encargada de definir sus funciones y establecer sus condiciones de autonomía dentro de los criterios que la misma Ley Fundamental establezca, los cuales podrán ser desarrollados por otras normas pero encuentran su fundamentación primaria en la Constitución<sup>18</sup>.

La gran conclusión de la estructura jurídica y constitucional del Estado colombiano implica que las ramas del poder público están integradas por órganos que se limitan y colaboran entre sí, con legitimación democrática directa por parte del soberano. Mientras que los demás órganos autónomos constitucionales tienen legitimidad democrática indirecta por las funciones que se traducen en las facultades que ejercen en virtud de sus misiones, pero ambas legitimaciones democráticas (directa e indirecta) son indispensables para cumplir los fines esenciales del Estado en su conjunto.

Esto implica un deber de claridad frente a las facultades atribuidas a los órganos que integran el Estado, es decir, los que forman las ramas del poder público y los demás órganos autónomos. La Carta Política de 1991 atribuyó a diferentes órganos las funciones que no encajaban directamente en la tridivisión tradicional del poder público, como ya lo vimos, por ello dedica su título V a la organización del Estado, que se resume en el artículo 113 y, posteriormente, su título IX analiza las funciones del Estado que se encuentran revestidas de autonomía, lo que nos lleva al estudio de una estas, la que es titular de la función electoral a cargo del Estado.

Es necesario establecer que para que sean considerados órganos autónomos constitucionalmente deben de estar dentro de la Ley Superior, por fuera del ordenamiento clásico republicano de la división de poderes, con potestad normativa relacionada con las funciones, misiones y facultades que la misma Constitución les otorga. Al adquirir este rango tendrán la autonomía total que la misma Ley Fundamental les otorgue en virtud de sus facultades.



### 3. LA FUNCIÓN ELECTORAL UNA FACULTAD MISIONAL Y UN DERECHO FUNDAMENTAL

Los organismos electorales son los que la Constitución de 1991 les otorgó en su Título IX la llamada función electoral. Estos cuen-

tan con dependencias desconcentradas en las circunscripciones electorales. Esta organización está integrada por la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral, quienes actúan con autonomía e independencia respecto de las ramas del poder público. En su conjunto, la organización electoral responde a la función pública permanente y de carácter

17 Corte Const. Sent. C-401 de 2001. Demanda de inconstitucionalidad contra el art. 1º parcial, de la Ley 573 de 2000. Actor: Pedro Alfonso Hernández M. (M. P. Dr. Álvaro Tafur Galvis), 19 abril 2001.

18 Corte Const., sent. C-401 de 2001. Demanda de inconstitucionalidad contra el art. 1º parcial, de la ley 573 de 2000. Actor: Pedro Alfonso Hernández M. (M. P. Dr. Álvaro Tafur Galvis), 19 abril 2001: “las acciones de las ramas del poder público se hallan limitada por el núcleo esencial de autonomía que resulta definido por los mandatos mediante los cuales la Constitución, de manera explícita y en cada caso, define el ámbito de autonomía. Lo anterior se traduce en que a mayor regulación constitucional menor será el ámbito de la regulación legal y viceversa. El respeto al núcleo esencial de autonomía que en cada supuesto aparecerá definido en función del cumplimiento de las misiones específicas encomendadas al órgano autónomo. Por lo anterior es pertinente determinar que, tratándose de los órganos constitucionalmente autónomos la extensión y cabal proyección de la cláusula general de competencia a favor de los demás órganos que integran la estructura del Estado se limita a los establecido a nivel constitucional”.

nacional, consistente en la consecución del proceso electoral que comprende tanto la preparación, organización, dirección, vigilancia y promoción de los procesos electorales, así como la realización de los escrutinios, la resolución de las impugnaciones y la declaración oficial de la elección. La función electoral consta de distintos elementos constitucionales y, por ende, supremos, por un lado, los derechos inherentes a las personas en lo relacionado a la identificación y su ejercicio de votar y ser votados, y por el otro, las facultades técnicas y políticas para la organización de los procesos de democracia directa e indirecta pasando, por supuesto, por temas de soberanía nacional.

Esta función debe ser independiente, cualquier país democrático en el mundo define su forma de gobierno a partir de su organización política, y con el fin de garantizar su participación se debe entonces crear un sistema de elección de representantes. En nuestro ordenamiento constitucional se configura con una doble dimensión: la de derecho inherente a las personas y función que se traduce en facultades de las autoridades electorales. Esta dualidad forma parte del principio democrático, al respecto la Corte Constitucional afirmó que el derecho de elegir y ser elegido no tiene un carácter absoluto, por lo que debe ser entendido en su doble dimensión la de derecho y la de función.

De esta forma se hace una contribución a la formación de la voluntad política y al buen funcionamiento del sistema democrático plasmado en la Constitución de 1991. Como

derecho y función, al no ser una facultad absoluta, no puede interpretarse aislada del conjunto de mecanismos de participación y control ciudadano previstos y establecidos en la propia Constitución y en la ley. En el caso de otros derechos fundamentales, su núcleo fija mínimos irreductibles de actuación llamados a operar como frontera objetiva contra interferencias indebidas del poder o de otras personas, pero ello no lo excluyen de la posibilidad de tener un desarrollo legal que delimite su forma de goce y ejercicio y brinde de plenas garantías<sup>19</sup>.

Es así como conforme al principio de democrático que se configura la función electoral y como esta es tan importante y más cuando constituye el mecanismo por medio del cual el soberano designa la conformación del poder público. La legitimidad para elegir a sus representantes por parte del soberano, depende en gran parte, de los procesos técnicos que lleva a cabo la RNEC.

<sup>19</sup> Corte Constitucional, Sentencia T 510 de 2006. Acciones de tutela instaurada por Carlos Antonio Ardila Ballesteros y Esteban Flórez Sierra contra la Sección Quinta, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y la Registraduría Nacional del Estado Civil. Magistrado Ponente: Dr. Álvaro Tafur Galvis. Bogotá, D.C., seis (6) de julio de dos mil seis (2006). "El derecho de elegir y ser elegido cuya tutela se demanda, no tiene carácter absoluto y debe ser entendido en su doble dimensión derecho-función, como una forma de contribución a la formación de la voluntad política y al buen funcionamiento del sistema democrático, sujeto a las condiciones fijadas en la Constitución y la ley. (...) En consecuencia, como derecho-función, no es una facultad absoluta, ni puede interpretarse de manera aislada del conjunto de mecanismos de participación y control ciudadano previstos en la propia Constitución y en la ley, pues su ejercicio precisa de las formas y condiciones establecidas para el efecto. Tal como ocurre con otros derechos fundamentales, su núcleo fija mínimos irreductibles de actuación llamados a operar como barrera contra interferencias indebidas del poder o de otras personas, pero que, en todo caso, no excluyen la posibilidad de tener un desarrollo legal que delimite su forma de ejercicio y disfrute".

Ahora bien, en un sistema como el colombiano que garantiza la participación, se debe proteger el goce de los derechos a elegir y ser electo por parte de los ciudadanos, pues ellos son titulares de la soberanía. Es pertinente y trascendental que lo relacionado a la función electoral sea independiente a las ramas del poder público para lograr de forma efectiva el principio democrático plasmado en la Constitución.

Por una premisa de lógica fundamental los países de Latinoamérica han sacado de la división original de poderes la elección de sus integrantes, para que esta adquiera una legitimidad transparente frente a la idea de fraude en la elección de los integrantes del poder público. Por lo que, la función electoral tiene gran significado dentro de la estructura del Estado, y dentro de esta el órgano que organiza las elecciones debe ser independiente con el fin de no dejarse influir por ningún agente externo y así se logre la efectiva participación del soberano. Constitucionalmente Colombia se define como un Estado Social Democrático y de Derecho, para la ejecución de los fines superiores que ordena la Ley Fundamental en el sentido de que el tipo de Estado se define así mismo democrático, lo cual excluye cualquier otra expresión que contradiga tal mandato, ello es de trascendencia singular, y significa la posibilidad de ejercer la democracia de forma representativa y directa bajo los parámetros del Estado de Derecho.

Entre los derechos que garantizan la función electoral se encuentran: la libertad en sus distintas vertientes puesto que es la garantía de la voluntad política y su ejer-

cicio. La igualdad que debe garantizar las mismas condiciones entre los ciudadanos. La justicia que busca la garantía de los anteriores derechos es decir libertad e igualdad. Estos tres principios constitucionales son elementos vitales de una democracia y consagran la esencia misma del Estado colombiano. Por ello, la Constitución de 1991 es el instrumento político normativo, en el cual encontramos la delimitación de funciones, facultades, derechos, limitaciones a los derechos, garantías y obligaciones, es así como las reglas de juego se encuentran consagradas allí, con el fin de que todos participen en equidad, lo que implica que son reglas para todos.

#### 4. LA FUNCIÓN REGISTRAL UNA FACULTAD MISIONAL Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DERIVADOS DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA

En una investigación realizada por el Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE)<sup>20</sup> en la relación entre las facultades registrales y los derechos relacionados con la función registral, a través de la supremacía constitucional, se determinó que el registro civil es aquel documento que, de forma precisa, tiene la constancia de todos los hechos que se derivan de la identidad, filiación y estado civil de las personas, desde que nacen hasta que mueren.

<sup>20</sup> Tenorio, Adame Manuel (2018). *De la relación entre las facultades registrales y los derechos, a través de la de supremacía constitucional*, págs. 135-159. Bogotá, D. C.

Allí se consignan diferentes eventos que inciden en la vida civil como nacimientos, reconocimiento de hijos, adopciones, matrimonios, separaciones, divorcios, defunciones y declaraciones de presunción de muerte, etc. La existencia del registro permite la exigencia de la garantía de derechos y la exigencia de sus deberes a toda persona frente a la sociedad y a su círculo social de forma individual o colectiva en los ámbitos públicos y privados.

En cuanto al registro civil hay que hacer dos precisiones muy importantes a nivel derecho comparado en otras latitudes: Primero el reconocimiento de la personalidad jurídica en sus distintas etapas depende de que las personas cuenten con el registro civil correspondiente, lo cual es herencia propia de la corriente europea continental que hay en Colombia, no pasa así en todos los países de América. Segundo, al ser necesario el registro civil para la consecución de los derechos fundamentales inherentes a la personalidad jurídica, estos se atan al documento registral, por lo que la relación entre derechos y ejercicio de la personalidad jurídica va sujeta a la relación registro civil personalidad jurídica.

Así las cosas, la función de reconocimiento de las personas a través de sus datos personales que realiza la RNEC adquiere gran importancia dentro del sistema constitucional colombiano, lo que le da a esta institución la facultad para activar el goce de los derechos fundamentales a través de los registros que expide y le da la oportunidad de forma directa e indirecta a los colombia-

nos de ejercer los derechos fundamentales relacionados con el reconocimiento de la personalidad jurídica con la que actúan.

Como ya observamos, la RNEC es una entidad de orden constitucional, autónoma e independiente de los órganos de las ramas del poder público, conforme al principio de legalidad, el cual plantea el cumplimiento de normas como la Constitución Política, las leyes y tratados internacionales, bien sean convenios o acuerdos, y los reglamentos, cualquiera que sea su rango. También comprende los principios generales de derecho, que incluso no se encuentran en las disposiciones legales ni en la costumbre.

Al respecto la Corte Constitucional ha señalado que el principio de legalidad es, a su turno, principio rector del ejercicio del poder y, por ende, de las facultades. En este sentido, toda actuación se debe encontrar regulada y debe entenderse que no existe competencia, función o acto que pueda ser desarrollado por los servidores públicos que no esté definido “en forma expresa, clara y precisa en la ley”<sup>21</sup>, por lo que existe un deber de sujeción de los servidores públicos al ordenamiento jurídico que no esté fundamentado en la ley y en la Constitución.

Las obligaciones constitucionales tienen dos vertientes específicas:

21 Corte Const. Sent. C-200 de 2002, demanda de inconstitucionalidad contra los arts. 40 y 43 (parcial) de la Ley 153 de 1887, actor: Juan Pablo Anaya Santana (M. P. Dr. Álvaro Tafur Galvis), 19 marzo dos mil (2002).

- Las obligaciones derivadas de las facultades que tiene la RNEC en virtud de sus funciones misionales.
- Las derivadas de los derechos fundamentales. Recordemos que al hablar de derechos fundamentales se deben entender en su conjunto desde el punto de vista de la Constitución.

Los planteamientos jurídicos cambian de forma muy rápida: lo que era válido normativamente en un tiempo más o menos cercano ya no lo es hoy, máxime si se observan las características de los sistemas democráticos en los que están inmersos la protección de derechos como patrimonio jurídico inherente a las personas y las facultades otorgadas a órganos constitucionales autónomos. La Constitución de 1991 ha sido reformada al menos en 45 ocasiones por el Congreso, lo cual trae como consecuencia una desarticulación entre las facultades otorgadas a los órganos del Estado en las ramas del poder público o en los órganos autónomos constitucionales y los derechos inherentes a las personas que forman parte de su patrimonio jurídico.

La seguridad y certeza jurídica que se traduce en el principio de legalidad en el sentido de definir los actos de autoridad que gozan de *imperium*, los cuales traducen las facultades de la RNEC en cuanto hace a su misión y la definición de los derechos plasmada en la Constitución, hacen del sistema en su totalidad la piedra de toque del concepto democrático. La democracia se puede definir por la adecuada división de los poderes y del actuar de los órganos cons-

titucionales autónomos, ya que se traduce en las facultades que acatan los que gobiernan, como en el ejercicio de los derechos de que gozan los gobernados.

Así las cosas, la desarticulación entre las prerrogativas jurídicas individuales y colectivas (derechos) y las funciones atribuidas a los órganos constitucionales autónomos, implican una doble violación de Ley Fundamental en sus elementos mínimos, por dos cuestiones a saber:

En primer lugar, en la parte orgánica que involucra la organización política de las instituciones que le dan sentido a la representación democrática y a la función de los órganos autónomos en sus atribuciones que, por su trascendencia, son reglados en el texto constitucional.

En segundo lugar, los derechos de las personas son esas libertades individuales y colectivas que se traducen en derechos que son desarrollados por la Carta Política y que solo pueden ser limitados por ella misma. No seguir lo que se delimita constitucionalmente entre los derechos y las facultades, implica esa doble violación y rompe la correspondencia biunívoca que debe existir entre derechos y facultades a partir del concepto de supremacía constitucional.

Todas las constituciones tienen al menos tres elementos mínimos que deben ser consideradas leyes fundamentales:

- a) parte orgánica,
- b) parte dogmática,
- c) supremacía.



A partir de estos elementos se crea un sistema político-jurídico que rige los destinos de toda sociedad que se limita a una circunscripción llamada Estado. Los cambios constitucionales, por importantes que sean, deben respetar la estructura jurídica derivada de la Ley Fundamental. Si las facultades y los derechos no se encuentran acorde con el texto constitucional se entiende que están por fuera del sistema jurídico y son declarados inconstitucionales, lo que explica la importancia de que exista una relación biunívoca entre facultades y derechos que implica una correspondencia a partir de las funciones de la institucionalidad y las libertades de los particulares, que no solo se limita a una dirección sino que es recíproca basada en el principio de supremacía constitucional.

Esta investigación busca establecer la relación entre cada una de las facultades en materia de registro civil e identificación y la función electoral que tiene su fundamento en la parte orgánica de la Constitución, re-

lacionadas con los atributos de la personalidad, que finalmente se derivan en derechos inherentes a los individuos y que encuentran su sustento en la parte dogmática de la Ley Superior, que tiene a su cargo la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC).

En el artículo 266 de la Constitución Política de Colombia se establece que la RNEC tiene tres misiones esenciales: a) la registral, b) la electoral y c) la contractual.

La teoría jurídica normalmente parte de la creación en la Constitución mediante facultades otorgadas a las ramas del poder público y a los órganos autónomos constitucionales, mediante leyes para el desarrollo de los derechos consagrados a las personas en el texto constitucional de forma positiva; sin embargo, en muchas ocasiones las facultades a dichas instituciones nacen a partir de criterios jurisprudenciales que le son ordenados a los órganos del Estado para que realicen sus funciones sin estar previstas legal o reglamentariamente.

Por lo que se busca hacer una relación directa y bidireccional entre las facultades y los derechos para así crear una sistematización, que cree certidumbre jurídica respecto del actuar de las autoridades administrativas, pero que, al mismo tiempo, dé certeza a los particulares del ejercicio de los derechos. Todo esto enmarcado en las funciones misionales de la RNEC y los derechos que a través de esta institución ejercen los colombianos.

Ahora bien, se puede deducir que el concepto de este derecho constitucional y facultades institucionales, no solo está inmerso como un fin constitucionalizado, sino que forma parte de esos valores que deben actuar en coordinación para obtener esos propósitos supremos. Por lo anterior este concepto adquiere peso específico en la forma y estructura del sistema político constitucional, permeando en las distintas ramas del derecho, pues recordemos que por el principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 4° de la Constitución de 1991, todas las normas se deben adaptar a los principios fundamentales allí plasmados.

De este equilibrio del concepto constitucionalizado de la protección de derechos y consecución de facultades se desprende claramente la relación biunívoca de este precepto en la parte orgánica y dogmática de nuestra Ley Fundamental, “la cual implica una correspondencia entre el ejercicio de las facultades de las instituciones y la participación de los ciudadanos mediante sus derechos de forma recíproca”.

## 5. DE LA AUTONOMÍA DE LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

Conforme a lo anterior, y con base en el diseño institucional establecido en la Constitución Política de 1991, y con el precedente elaborado por la Corte Constitucional Colombiana, podemos afirmar que la RNEC es un órgano constitucional autónomo que en lo relacionado a su capacidad de no pertenencia a alguna de las ramas del poder, posibilidad de actuación por fuera de las ramas del poder y por ende actuación funcionalmente independiente de ellas, titularidad de una potestad normativa para la ordenación de su propio funcionamiento y el cumplimiento de la misión constitucional encomendada y la autonomía constitucionalmente otorgada marca un límite a la acción de los órganos de las ramas del poder sobre los órganos definidos constitucionalmente como autónomos<sup>22</sup>.

Esta cualidad es la que distingue la esencia de la autonomía de la que gozan algunos organismos públicos como la RNEC, una de sus principales características es su posibilidad de autogobernarse<sup>23</sup> bajo las reglas que la misma Ley Fundamental establece,

<sup>22</sup> Corte Const. Sent. C-401 de 2001. Demanda de inconstitucionalidad contra el art. 1° parcial, de la ley 573 de 2000. Actor: Pedro Alfonso Hernández M. (M. P. Dr. Álvaro Tafur Galvis), 19 abril 2001.

<sup>23</sup> Corte Const. Sent. C-230A de 2008. Demanda de inconstitucionalidad Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 10 y 102 y de algunos apartes de los artículos 12, 26, 32, 40, 47, 75, 79, 85, 101, 149 y 157 del Decreto 2241 de 1986 “Por el cual se adopta el Código Electoral” y en contra del artículo 11 del Decreto 111 de 1996 “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”.



más aun tratándose de sus funciones misionales plasmadas en la Carta Política, pues la Registraduría Nacional del Estado Civil, adquiere un papel dual, por un lado, a nivel técnico desarrolla y coordina las jornadas electorales en todo el país y, por el otro, como ya se enunció, otorga el reconocimiento jurídico a los colombianos.

Ello implica un desarrollo normativo específico que dé lugar al desarrollo de las funciones a cargo del ente, si bien es cierto el marco normativo general es impuesto por la norma superior, es a partir de esta facultad donde se materializa la verdadera autonomía por parte del órgano público, pues su ingeniería interna debe ser reglada de manera autónoma, evitando la influencia de órganos externos cuya conformación depende de las facultades y los derechos que se ejercen a través de la institución registral.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Corte Constitucional. Sentencia C-200 de 2002.

Corte Constitucional. Sentencia C-246 de 2004.

Corte Constitucional. Sentencia C-230A de 2008.

Corte Constitucional. Sentencia C-292 de 2003.

Corte Constitucional. Sentencia C-401 de 2001.

Corte Constitucional. Sentencia C-497 de 1995.

Corte Constitucional, Sentencia T-510 de 2006.

Remolina Angarita, Nelson, Tenorio Adame, Manuel Miguel y Quintero Navas, Gustavo (2018). “De la responsabilidad demostrada en las funciones misionales de la Registraduría Nacional del Estado Civil: hacia un programa de gestión de datos personales y la consolidación de un buen gobierno corporativo en el tratamiento de esta clase de información”. Bogotá, D. C.: Editorial Temis.

Tenorio, Adame Manuel (2018). *De la relación entre las facultades registrales y los derechos, a través de la de supremacía constitucional*. Bogotá D. C.

# CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL INDÍGENA EN COLOMBIA: ENTRE LO ESPECIAL Y LO INSÓLITO

## INDIGENOUS ELECTORAL CIRCUMSCRIPTION IN COLOMBIA BETWEEN THE SPECIAL AND THE UNUSUAL

Gonzalo Marsá Fuentes<sup>1</sup>

### RESUMEN

El artículo constata que la *Circunscripción Especial Indígena* es una excepción en el sistema electoral colombiano, no solo por los propósitos conscientes y legítimos que persigue de garantizar la equidad en el acceso a los derechos políticos de poblaciones minoritarias subrepresentadas electoralmente, sino por otros motivos atribuibles a incoherencias en la plasmación de principios de doctrina jurídica, indefiniciones en la caracterización de la identidad indígena, y a vacíos atribuibles al propio sistema electoral.

La actual configuración del modelo territorial de esta circunscripción y la definición de las reglas de representación de la misma facultan la emisión del voto desde cualquier colegio electoral del territorio nacional y por cualquier sufragante habilitado en el padrón. Esta circunstancia contraviene los principios elementales para los que fue concebida desconoce la autonomía indígena reconocida por ley y genera intrusismo electoral, creando un importante sesgo en el modelo de representación política.

Se analizan las razones de esta situación y se ofrecen argumentos para el debate al respecto. El autor propone, para el caso de

<sup>1</sup> Licenciado en Geografía e Historia Universal Contemporánea. Universidad Complutense de Madrid. España. Colaborador durante los últimos 10 años en 28 Misiones de Observación Electoral internacionales de la OEA en diversos países de América latina. 8 Misiones de Veeduría electoral con la OEA en Colombia. Especialista en Organización Electoral de la Misión de Veeduría Electoral de la OEA en Colombia durante los tres eventos electorales del 2018. pluralter@yahoo.es

la Cámara de Representantes, restringir dicha circunscripción a los votos emitidos exclusivamente en los cabildos, territorios indígenas colectivos oficialmente reconocidos o, en su defecto, a aquellos ciudadanos que puedan demostrar su condición indígena mediante la creación de un censo electoral indígena. Dicha reformas tendría efectos colaterales positivos en la reducción del voto blanco y nulo a nivel nacional.

## SUMMARY

The article notes that the Special Indigenous Circumscription is an exception in the Colombian electoral system, not only for the conscious and legitimate purposes that it seeks to guarantee equity in the access to the political rights of underrepresented minority populations, but for other, attributable reasons to inconsistencies in the expression of principles of legal doctrine, lack of definition in the characterization of indigenous identity, and technical shortcomings attributable to the electoral system itself.

The current configuration of the territorial model of this circumscription and the definition of the representation rules of the same empower the emission of the vote from any electoral college of the national territory and by any suitor authorized in the register. This circumstance contravenes the elementary principles for which it was conceived, ignores the indigenous autonomy recognized by law and generates electoral intrusiveness, creating an important bias of representation in the model of political representation.

The reasons for this situation are analyzed and arguments are offered for the debate on this. The author proposes, in the case of the House of Representatives, to restrict said circumscription to the votes cast exclusively in the cabildos, officially recognized collective indigenous territories or, failing that, to those citizens who can demonstrate their indigenous condition by creating an indigenous electoral census. Such reforms would have positive side effects in the reduction of white and null votes at the national level.

## INTRODUCCIÓN

Los derechos indígenas en América Latina tomaron carta de naturaleza con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre *Derechos de los Pueblos*

*Indígenas y Tribales*, aprobado en 1989 y ratificado por Colombia en 1991, al igual que otros 21 países más, mayoritariamente del entorno latinoamericano.

De manera particular, el art. 5.1 del Convenio 169 de la OIT reconoce el derecho de los

pueblos indígenas a la participación política al disponer “que los gobiernos deberán estimular por todos los medios posibles la participación de las poblaciones indígenas en las instituciones electivas”; y en el art. 6.1 del mismo convenio señala “participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas” y a “conservar sus instituciones propias” (art. 8.2)<sup>2</sup>.

A ese hito le siguió la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* en el año 2007<sup>3</sup>, a partir de lo cual los derechos de las naciones y pueblos indígenas fueron reconocidos y garantizados a nivel nacional e internacional por instrumentos de derechos humanos.

Consiguientemente, las democracias de la región se han visto en el compromiso de materializar lo que a nivel de principios y en forma declarativa se había rubricado, implementando transformaciones jurídicas e institucionales de fondo para garantizar o tutelar el ejercicio de esos derechos ya reconocidos, especialmente, en aquellos países donde existían y se reconocía la existencia de minorías étnicas o pueblos indígenas.

Colombia fue partícipe de estas transformaciones, especialmente, a partir de la Asamblea Constituyente de 1991 que condujo a la Constitución Actual.

*En la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 se rompieron muchos paradigmas de la sociedad colombiana en materia de participación política; uno de ellos fue el posibilitar a los indígenas una representación en dicho espacio de decisiones futuras... Su influencia fue notoria en tres aspectos que deben señalarse: 1. el ordenamiento territorial; 2. la apertura de espacios políticos y sociales de participación para los indígenas y los demás grupos étnicos, en especial, la circunscripción especial indígena para el Senado y la circunscripción especial para los grupos étnicos; 3. El reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural de nuestro país y la garantía a derechos territoriales y culturales de los indígenas en la nueva Constitución<sup>4</sup>.*

La actual Carta Magna promulgada en 1991, en consonancia con estas transformaciones consagra los derechos de los pueblos indígenas en el ámbito de sus territorios ancestrales que gozan de estatus especial de autonomía política y administrativa. Así, el artículo 7° promulga que:

*El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana<sup>5</sup>.*

Por su parte, el artículo 246 propugna que

*“Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccio-*

2 Organización Internacional del Trabajo (1989). Convenio sobre pueblos indígenas y tribales. Ginebra. Suiza

3 Organización de las Naciones Unidas (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Nueva York. EE. UU.

4 Londoño Toro, Beatriz (2002, febrero). La Constitución de 1991 y los indígenas. Nuevos espacios de participación política. *Revista Credencial Historia* 146, Bogotá.

5 Constitución Política de Colombia [Const.] (1991) Artículo 7. 8° Ed. Legis.

nales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos”<sup>6</sup>.

En definitiva, la Constitución reconoce los derechos colectivos de los pueblos aborígenes a la supervivencia como grupo diferenciado, a la propiedad de sus tierras y territorio y a la disposición y administración de los recursos naturales que existen en ellos, a la autonomía y autogobierno y a identidad e integridad cultural, en el marco de los estándares internacionales de derechos humanos (Preámbulo, y arts. 1 y 2, 7, 8, 10, 63, 70, 329 y 330, entre otros).

Coherentemente con estos avances por la vía constitucional el Estado se dio a la tarea de identificar y caracterizar los pueblos indígenas en el país. Fruto de este esfuerzo continuo se han ido estableciendo censos y estudios generales que nos permiten estimar la existencia de 87 pueblos indígenas en Colombia plenamente identificados para un total aproximado de 1.392.623 indígenas, el equivalente al 3,4 por ciento de la población nacional, de acuerdo al DANE<sup>7</sup>. La mayoría de la población indígena colombiana se ubica en el área rural del país, en los resguardos indígenas legalmente constituidos, en tierras comunales o en territorios no delimitados legalmente<sup>8</sup>.

De acuerdo con el Censo Nacional del DANE de 2005 los indígenas tienen presencia en 33 departamentos y 228 municipios del país, y en 27 de esos departamentos han llegado a constituir un total de 710 resguardos titulados, que ocupan una extensión de aproximadamente 34 millones de hectáreas, el 29,8% del territorio nacional<sup>9</sup>.

## LA CIRCUNSCRIPCIÓN ESPECIAL INDÍGENA

El reconocimiento de la existencia de poblaciones indígenas obligó a los Estados a reflexionar y a diseñar políticas, estrategias y mecanismos para la protección y restitución de derechos estos grupos de ciudadanos o poblaciones normalmente minoritarias. Reconocer los derechos colectivos de estos ciudadanos y dotarles de un marco para la representación política desde un enfoque diferencial ha sido un factor común que ha comprometido a los distintos sistemas electorales de la región.

Dada la escasa visibilidad, empoderamiento como actores políticos diferenciados y acceso a derechos de representación en condiciones equidad en que se encuentran los pueblos indígenas, en el entorno latinoamericano se ha apostado mayoritariamente por la aplicación de políticas afirmativas en diferente grado y con diferentes enfoques y diseños. Sin embargo, pese a estas coincidencias, es llamativo constatar que la materialización de estas soluciones y respuestas que se han adoptado desde los diferentes

países en lo tocante al diseño electoral son, cuando menos, heterogéneas.

*En el plano de la legislación electoral, y con base en el reconocimiento de los derechos políticos de todos los ciudadanos, el establecimiento de formas especiales de representación política de minorías sociales ha llevado en América Latina a la creación de circunscripciones electorales especiales cuyo objetivo es asegurar un número determinado de candidaturas para ciertos grupos sociales, políticos y culturales, con el fin de promover la representación política de los mismos. Para ello, los miembros de esos grupos emiten su voto en las mencionadas circunscripciones especiales y las curules son atribuidas a los candidatos ganadores, con independencia de otras zonas electorales*<sup>10</sup>.

Los mecanismos de inclusión electoral cabe clasificarlos en varias categorías: países donde no existen políticas afirmativas electorales o de discriminación positiva de ningún tipo, como en Ecuador o en Brasil, o países, como Perú, en donde existen cuotas de representación política parlamentaria en las listas partidarias, aunque restringidas a los órganos electivos legislativos intermedios, como concejos municipales y departamentales.

El caso del Panamá es paradigmático ya que garantiza no solo autonomía política y administrativa indígena, sino que el diseño de la institucionalidad indígena goza de

pleno reconocimiento e inserción en una arquitectura institucional del Estado única, común y no paralela. Como consecuencia, el régimen electoral establece mecanismos cuantitativos de sobrerrepresentación en determinadas circunscripciones, sin que ello suponga alterar cualitativamente el diseño del modelo global que se mantiene homogéneo a nivel nacional.

Puede decirse que los únicos países del entorno próximo colombiano que cuentan con algún tipo de circunscripción especial de tipo étnico para garantizar cuotas de representación política que alcancen a organismos legislativos de nivel nacional son Colombia y Venezuela. Valga aclarar que algunas similitudes y coincidencias pueden ser consideradas puramente circunstanciales en la medida que las condiciones que han generado este diseño institucional son diferentes y porque posiblemente conducen a resultados dispares.

*“En Colombia la creación de circunscripciones electorales especiales es el fruto de un proceso constituyente que culminó con la promulgación de una nueva Constitución Política que estableció un tratamiento diferencial a las comunidades indígenas y afrodescendientes al crear mecanismos de discriminación positiva que ató a consulta previa en caso de modificación. Tal como lo ratificó la Corte Constitucional en su Sentencia C-702/10, “Los objetivos perseguidos con la circunscripción especial de minorías étnicas fueron los de mejorar la representatividad del Congreso de la*

6 Const., 1991, art. 246.

7 Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2007), *Colombia, una nación multicultural, su diversidad étnica*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) Colombia. Bogotá en: [http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/colombia\\_nacion.pdf](http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/colombia_nacion.pdf), consulta junio de 2018. Los Pueblos Indígenas de Colombia en el Lumbal del Nuevo Milenio. DNP.

8 Ídem.

9 Ídem.

10 Nohlen, D. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.



*República y reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana, siendo justamente la circunscripción especial de las comunidades étnicas el mecanismo por excelencia para hacer realidad este doble propósito, al igual que ampliar los espacios de representación. De ahí que toda modificación que a dicha circunscripción se introduzca afecta en forma directa el derecho de las comunidades étnicas a elegir representantes para tal circunscripción especial consagrada a su favor por el constituyente de 1991, incidiendo en el derecho a la identidad cultural en el contexto de la participación política y debe ser sometida a consulta previa de las comunidades concernidas”<sup>11</sup>.*

La Constitución, de forma coherente con esta expresión de derecho especial, establece la Circunscripción Especial Indígena (CEI) como una forma de traducir estos derechos elementales, en derechos políticos.

*“El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional. Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas”<sup>12</sup>.*

Por su parte, el Acto Legislativo 02 de 2015 modificó el artículo 176 de la Constitución Política para el caso de la representación

indígena en la Cámara de Representantes disponiendo lo siguiente:

*“Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán cuatro (4) Representantes, distribuidos así: dos (2) por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, y uno (1) por la circunscripción internacional”<sup>13</sup>.*

## CARACTERÍSTICAS

Oficialmente se contabilizan 872 resguardos indígenas diseminados en 30 de los departamentos del país. Es evidente que la dispersión y atomización de las poblaciones indígenas en Colombia supone una gran dificultad a la hora de establecer una CEI nacional o varias de rango territorial intermedio (departamental), por más que existan factores comunes a todas estas comunidades como predominancia demográfica indígena, presencia de tierras comunales y vigencia de usos y costumbres autóctonos.

Debido a que los límites de estos territorios autónomos indígenas con características comunes no están concentrados, no coinciden con una única unidad territorial en el ordenamiento político-administrativo actual del Estado, ni con una sola zona electoral vigente establecida en la DIVIPOL;

por ello, finalmente se ha descartado establecer políticas afirmativas electorales vinculadas a los resguardos que, sin embargo, a otros efectos, son considerados como territorios indígenas por definición. Cabe entender que, en su lugar, ante un desafío de esa magnitud se haya optado por diseñar una única circunscripción especial indígena de ámbito nacional.

Sin embargo, el concepto de circunscripción está plenamente ligado al de territorios, límites y derechos. La manera de delimitar los territorios por parte del Estado y el ente electoral genera consecuencias en el ejercicio de los derechos, especialmente, cuando esos límites son fijados de forma convencional o arbitraria.

*“El concepto de circunscripción se refiere a la división de un territorio para efectos de concretar derechos, adelantar funciones y competencias. De hecho, la circunscripción electoral es aquel territorio en donde debe realizarse una elección, por lo que delimita, desde el punto de vista territorial, las localidades donde pueden sufragar válidamente los ciudadanos. Así, al tenor de lo dispuesto en el artículo 176 de la Constitución los Representantes a la Cámara se eligen en circunscripciones territoriales y especiales. Dentro de estas últimas se encuentran las que establece la ley para asegurar la representación “de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior”<sup>14</sup>.*

Puede entenderse que la CEI es especial por la excepcionalidad de sus propósitos: a) Reserva de curules para garantizar la participación política de un grupo minoritario vulnerable y subrepresentado; b) Por la excepcionalidad en la definición del umbral electoral para la consecución de esas mismas curules; c) Por la excepcionalidad del ámbito de elección, que no es departamental ni corresponde a subdivisión territorial específica alguna sino que atañe a todo el territorio nacional.

Además de estas excepciones, la circunscripción electoral indígena colombiana es “especial” en la medida que establece requisitos concretos en cuanto a las condiciones que debe cumplir el candidato que aspira a ser representante parlamentario en la misma, pero es general, en cuanto a los representados. La Constitución dispone el artículo 171 lo siguiente:

*“Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno”<sup>15</sup>.*

Sin embargo, ni la Constitución ni el Código Electoral exigen requisito alguno para ser elector de esta circunscripción especial, más allá de los que define la ley a nivel ge-

11 CEDAE. Representación, participación y curules especiales de minorías étnicas. Recuperado de: [https://wsr.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Representacion\\_Politica\\_de\\_las\\_minorias\\_en\\_Colombia\\_UR.pdf](https://wsr.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Representacion_Politica_de_las_minorias_en_Colombia_UR.pdf)

12 Constitución Política de Colombia [Const.] (1991) Artículo 171 [Título II]. 8o Ed. Legis.

13 Const., 1991, art. 176

14 Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Quinta. Sentencia del 24 de octubre de 2002. Expediente 2904.

15 Constitución Política de Colombia [Const.] (1991) Artículo 171 [Título II]. 8o Ed. Legis.

neral. Eso supone que es potestativo de cualquier sufragante habilitado en el padrón electoral nacional ejercer su voto por una lista de la CEI, independientemente de su lugar de empadronamiento, condición cultural, origen étnico, residencia o nacimiento.

Esto significa que, en la práctica, no guardan relación los límites físicos de dicha circunscripción con los de los territorios específicos a los que pertenecen la mayoría de sus potenciales votantes: los indígenas. A nivel registral tampoco existe un censo electoral indígena distinto e independiente de aquel que incluye a la totalidad de los sufragantes que viven en el territorio nacional.

Es evidente que la configuración actual de la CEI aparentemente tiene la virtud de la simplicidad ya que evita afrontar algunas de las dificultades descritas relacionadas con la delimitación territorial indígena o la creación de un censo *ad hoc*; sin embargo, crea importantes sesgos de representación, esto es: Las decisiones y voluntad política de 933.800 personas identificadas como habitantes de resguardos podría ser definida virtualmente por una parte indeterminada de los más de 36 millones de potenciales votantes colombianos inscritos en el censo, con quien la minoría indígena no necesariamente comparte preferencias ni prioridades políticas, además de no compartir ni su cosmovisión ni su territorio.

Así pues, puede decirse que este modelo de representación es “especial” por una sola vía: la del representante, pero con-

vencional por la del representado. Es cierto que caben diferentes interpretaciones al respecto de la conveniencia o no de la configuración de la CEI y, en concreto, a la particularidad que faculta al sufragante, de cualquier condición y procedencia, inscrito en el censo nacional, a emitir su voto por un candidato indígena. De acuerdo con las diversas opiniones, el actual diseño, con sus vacíos y distorsiones, presentaría algunas ventajas, por ejemplo, aumentar el potencial de votos en la circunscripción y con ello, reforzar la legitimación de los representantes electos en la misma.

*“Es innegable que los votos de sus movimientos no solo corresponden a indígenas y que en gran medida el voto de opinión de los colombianos se inclina hacia estas nuevas causas que ofrecen alternativas diferentes y candidatos que los ciudadanos perciben como más honestos”<sup>16</sup>.*

Sin entrar a debatir el argumento, baste remontarse a los antecedentes electorales recientes para recordar que la elección legislativa del 2002 resultó controversial porque, en virtud de una sentencia de la Corte Constitucional, los electores del territorio nacional tuvieron la opción de votar para elegir al representante de los colombianos en la circunscripción exterior, lo que provocó que solo tres mil de los más de nueve mil votos que recibió el candidato elegido fueran emitidos por colombianos en el extranjero.

<sup>16</sup> Londoño Toro, Beatriz (2002, febrero). La Constitución de 1991 y los indígenas. Nuevos espacios de participación política. *Revista Credencial Historia*, N° 146, Bogotá.

Para evitar que esta situación se repitiera, en el año 2005 el Congreso de la República, mediante los Actos Legislativos 02 y 03, reordenó la Circunscripción Especial, quedando dividida en *especial* e *internacional*, siendo esta última la que aplicó en adelante para los ciudadanos colombianos residentes en el exterior, mientras que la especial se destinó para los grupos étnicos y minorías políticas. Lo realmente interesante para la materia de nuestro análisis es que en aquella ocasión se reglamentaron otros aspectos que no habían quedado claros en la Constitución ni en la Ley 649 de 2001, entre los que se cuenta el lugar desde dónde se podría emitir el voto para la circunscripción internacional, aspecto que quedó tajantemente explicitado en el artículo 176 modificado:

*“Para los colombianos residentes en el exterior existirá una circunscripción internacional mediante la cual se elegirá a un representante a la Cámara. En ella, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior”<sup>17</sup>.*

El nuevo decreto se aplicó en las elecciones legislativas de 2006, en las que solo los votos emitidos por los colombianos en el exterior sirvieron para elegir a su representante.

A partir de este caso y aplicando una analogía elemental, lo que no pareció válido ni legítimo para la Circunscripción Internacional en el año 2006, no debería serlo tampoco

<sup>17</sup> Constitución Política de Colombia [Const.] (1991) Artículo 176 modificado. 80 Ed. Legis.

para la Circunscripción Especial Indígena hoy, esto es: el voto facultativo de la totalidad del conjunto de votantes en la definición de las autoridades de un subconjunto independiente con características propias y específicas (“especial”).

Sin embargo, el verdadero argumento que juega en favor del mantenimiento del *status quo* actual de la CEI es aquel que pretende que el subconjunto de potenciales sufragantes autoidentificados como indígenas que serían afectados a la CEI no puede reducirse a los habitantes de los resguardos y tierras comunales, ya que encontramos indígenas diseminados en todo el país y electoralmente domiciliados por buena parte de territorio nacional colombiano.

*“La información suministrada por el DANE, derivada del Censo General 2005, presenta una población indígena total para Colombia de 1.378.884 personas y una población indígena asentada en resguardos de 933.800 personas que incluye resguardos contemporáneos y los históricos de origen colonial y republicano. De acuerdo con esta información institucional en Colombia existen 445.084 indígenas que no poseen un territorio colectivo reconocido que representa el 27% de la población indígena nacional”<sup>18</sup>.*

Bajo esta lógica, la aplicación de un enfoque territorial a la CEI sería necesariamente reductivo y excluyente con los miles de

<sup>18</sup> Organización Nacional Indígena de Colombia (2018). Noticias. “Pueblos Indígenas” Disponible en línea <http://www.onic.org.co/noticias/2-sin-categoria/1038-pueblos-indigenas>



ciudadanos culturalmente indígenas desplazados, desarraigados o asimilados con voluntad de voto y sentido de pertenencia.

Aplicando un razonamiento análogo, dado que, por ejemplo, existen miles de antioqueños domiciliados y censados fuera de Antioquia, sería imposible crear una circunscripción territorial para tal departamento ya que la misma debería incluir el territorio colombiano de manera íntegra donde residen de forma dispersa parte del conjunto de sufragantes antioqueños.

Sin embargo, Antioquia cuenta hoy con una circunscripción territorial propia y tiene derecho a desarrollar políticas con sentido de pertenencia cultural, histórica y territorial de manera diferencial al resto de los departamentos dentro del marco de la legalidad. No sería concebible que votantes censados en otros departamentos, fueran antioqueños o no, pudieran ejercer su voto para candidatos de tal circunscripción territorial, sesgando la elección de las autoridades propias e ingiriéndose en la definición de la agenda política de desarrollo local de una región donde no residen.

Es obvio que extender a la totalidad de la Cámara esta lógica territorial que hoy se aplica de manera discrecional a la elección de autoridades de la CEI, nos conduciría indefectiblemente a reducir al absurdo el argumento. Es evidente, igualmente, que el censo y la DIVIPOL electoral no se conforman por motivos biográficos, simbólicos ni sentimentales, sino por procesos técnicos y hechos objetivos: ejercer el derecho al voto en una circunscripción territorial concreta requiere

estar censado en esa misma zona electoral y residir en ella, independientemente de si uno es oriundo o no de ese territorio.

Una vez más, cabría recordar, por una parte, que la Cámara de Representantes es una corporación que se elige con marcado sentido territorial restrictivo y que ninguna excepción debería vulnerar este principio en común. Por otra parte, que el derecho de sufragio no es absoluto sino condicionado a factores técnicos, censales y territoriales que el sufragante debe cumplir sin excepción: no estar censado en un resguardo o territorio colectivo debería ser un impedimento para ejercer el voto si la circunscripción indígena fuera territorial en lugar de “especial”, pero no lo es. Vale la pena entrar a analizar las posibles causas de esta excepción.

## IDENTIDAD INDÍGENA, TIERRA Y TERRITORIO

Como se ha adelantado, en Colombia existen indígenas que no poseen territorio colectivo alguno reconocido por el Estado. El DANE señala que en las cabeceras municipales de los pequeños municipios y en las grandes ciudades del país reside una minoría de indígenas que ha ido creciendo como consecuencia del proceso migratorio acelerado hacia las zonas urbanas. Entre las principales razones de este fenómeno están los cambios culturales, el agotamiento de las tierras de los resguardos y por el desplazamiento forzado.

Deben entenderse las condiciones dispares en que se encuentran estas comunidades

de individuos indígenas en el país en cuanto al desarrollo de autoidentidad, su relación con la tierra y el territorio y los niveles de asimilación o integración a la cultura dominante. En función de estas variables y de muchas otras de carácter social, política y económica, la configuración del sujeto político indígena diverge. Evidentemente, sus aspiraciones y expectativas frente al sistema de representación político, también varían. Estos serían algunos de los arquetipos de clasificación más generales:

- Indígenas que viven en territorios comunales aún no reconocidos por el Estado con un fuerte sentido de identidad y pertenencia a su cultura originaria que aspiran, por encima de todo, a la titulación de sus tierras y al reconocimiento de la autonomía territorial, política y administrativa como forma de preservar sus señas de identidad. Para estas personas, el autogobierno sería la clave de su definición como sujetos políticos.
- Aquellos ciudadanos indígenas que pueden no compartir la visión ortodoxa o dominante en las comunidades y, en su lugar, demandan alternativas políticas transversales basadas en un discurso propio, un programa alejado de la tradición y enfocado a la atención prioritaria de las necesidades indígenas comunes a las de cualquier otro ciudadano en un contexto de modernidad y mestizaje.
- Por último, aquellos candidatos que autoidentificados como indígenas no pretenden siquiera representar la causa co-

mún de los pueblos originarios sino tan solo hacer uso a título individual de los espacios parlamentarios que les concede la ley electoral para ejercer su derecho de hacer política como cualquier otro ciudadano, sin discriminación y sin ninguna clase de sesgo étnico ni programático predeterminado.

Es evidente que la existencia de este contingente heterogéneo aunque autoidentificado como indígena y la necesidad de preservar sus derechos políticos bajo principios de equidad es la base sobre la que se sustenta y justifica la actual definición de la CEI de carácter territorial nacional. Sin embargo, a continuación trataremos de demostrar que de acuerdo con la jurisprudencia emanada de la Corte Constitucional y a los principios filosóficos y políticos que la inspiran, los indígenas fuera de los territorios autónomos y las tierras comunales, quedarían fuera de la jurisdicción especial y del fuero indígena y pasarían a ser ciudadanos del común ante la ley y el Estado,

Establecer una CEI requiere necesariamente definir transversalmente las señas de identidad de lo indígena y su delimitación como grupo objetivo al que restituir derechos de acceso en condiciones de equidad. No se trata de incurrir en el terreno pantanoso de lo meramente especulativo sino de analizar de qué manera el Estado colombiano reconoce en los hechos y en el derecho la pluralidad étnica y multicultural.

En la obra *Identidad indígena y derecho estatal en Colombia*, Libardo José Ariza interpreta y caracteriza cómo se construye la

filosofía política del Estado colombiano en torno a lo indígena a partir de la doctrina jurídica que inspira las sentencias que la Corte Constitucional adopta:

*“Los privilegios indígenas constitucionales entran en funcionamiento solo cuando las personas que los reclaman pueden demostrar que son indígenas, esto es, cuando pueden vincular su identidad actual con un referente histórico, con un pasado y un territorio que han logrado mantener. Aunque lo anterior parece una obviedad tiene profundas implicaciones”.*

*“Esto se puede observar con claridad en la sentencia en que estableció las condiciones para que una persona que reclama ser indígena pueda ser exenta del servicio militar obligatorio. El artículo 27 de la Ley 48 de 1993 exige a los indígenas ‘que residan en su territorio y conserven su integridad cultural social y económica’ de prestar el servicio militar. La Corte declaró la constitucionalidad de la norma aduciendo que la medida busca preservar la existencia e identidad de las comunidades indígenas. Lo más significativo de la decisión es que señala que no se protege al indígena en cuanto individuo, sino en tanto se encuentra ubicado en un contexto territorial y temporal determinado, dado que ‘el mensaje final de la norma es un estímulo para que el indígena continúe perpetuando su especie y su cultura. Esto explica la doble exigencia establecida por la ley para eximir del servicio militar puesto que la finalidad*

*de la misma es la de proteger al grupo indígena como tal, y por ende proteger a los indígenas que vivan con los indígenas y como los indígenas’.*

*“Por eso la Corte no vacila en asegurar que ‘los indígenas que vivan con el resto de la población colombiana o con los mismos hábitos que esta, no están exentos del servicio. Ellos están sometidos al régimen general de la Constitución y la ley’”<sup>19</sup>.*

La línea doctrinal de la Corte puede ser más o menos discutible desde el punto de vista filosófico, ético y antropológico, pero en todo caso, la jurisprudencia de carácter constitucional debe ser fuente de referencia a la hora de definir cómo materializar los derechos de los indígenas en todos los ámbitos, incluyendo los derechos políticos o de representación.

Es evidente que el concepto de territorio es un eje insoslayable de la doctrina jurídica de la Corte Constitucional en relación con lo indígena, de la misma manera que lo es en la cosmovisión de los pueblos indígenas. A partir de esta coincidencia debe definirse y anclarse el concepto de *Circunscripción Electoral Indígena* y plasmarse de forma coherente en un diseño electoral inspirado en principios de multiculturalidad y compatible con la arquitectura institucional en común.

Para los habitantes de los resguardos la identidad indígena es inherente e indisocia-

ble del concepto de tierra y territorio, este último, entendido como materialización de la cosmovisión y expresión cultural, simbólica y espiritual de la comunidad en la naturaleza. Este factor es de máxima relevancia, más aun considerando que de los 114 millones de hectáreas rurales que hay en el país, se estima que 31,6 millones (27,6% del total) forman parte de los resguardos indígenas.

La Corte Constitucional y, a través de ella, el Estado colombiano han dado sobradas muestras de reconocer la importancia de lo territorial como inherente a la identidad indígena y al ejercicio de derechos especiales.

*“Por ello cuando abandonan el espacio simbólico del territorio indígena, abandonan al mismo tiempo gran parte de su identidad y sus privilegios”<sup>20</sup>.*

Es imperativo reflexionar sobre la configuración que tiene hoy en día la CEI y si esta es coherente con el reconocimiento que hace la Constitución de los derechos de los indígenas en su interpretación amplia y con implicaciones necesariamente territoriales, además debe evaluarse si la misma da respuesta de forma diferencial a las necesidades, aspiraciones y demandas que los habitantes de los resguardos indígenas mantienen.

En definitiva, puede adelantarse que no basta con que un modelo electoral disponga cuotas para respaldar principios declarativos y satisfaga aspiraciones simbólicas de la nación multicultural, debe ser además de

pertinente, coherente con el sistema legal y político al que pertenece y por más excepcional o especial que sea.

## COMUNIDAD Y CENSO ELECTORAL INDÍGENA

Ya se ha mencionado a necesidad de huir de los enfoques reduccionistas que tienden a considerar a los pueblos indígenas como un todo homogéneo. Igualmente, es necesario distinguir entre los diferentes patrones de ocupación de la tierra y el sentido de construcción simbólica y colectiva de territorialidad:

*“el territorio no es, sin embargo, un espacio homogéneo; debemos entender que el territorio es diverso y complejo ya que cada pueblo indígena lo reconoce y experimenta de acuerdo con sus particularidades culturales e históricas. De acuerdo con lo anterior, es importante comprender que dentro de los pueblos indígenas hay diversas formas de territorialidad que tienen que ver, por un lado, con sus propias características geográficas, históricas, demográficas, culturales y organizativas. En este caso, se pueden observar dos grandes diferencias que en modo alguno serán absolutas: en primer lugar, las correspondientes a los pueblos que son nómadas o seminómadas, que habitan territorios más extensos y tienen un tipo de organización familiar extensa o tribal. De acuerdo con lo anterior, se puede observar que en Colombia se encuentran algunos pueblos indígenas con un*

<sup>19</sup> Ariza, Libardo José (2004). *Identidad indígena y derecho estatal en Colombia. Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*. Bilbao: Universidad de Deusto.

<sup>20</sup> Ídem.

patrón de ocupación disperso, en varios municipios y departamentos, como los Nükâk, Jiw, Sikuani, Muinane, Cubeo y Bora, entre otros; otros pueblos que, aunque concentrados en un territorio delimitado, son minoritarios poblacionalmente como los Emberá chamí, los Emberá katío y los Emberá wounaan, para citar algunos casos. Algunos otros son mayoría en los municipios o departamentos donde se encuentran, como por ejemplo los Nasa, los Wayuu y los Awá; y también están los pueblos indígenas que habitan en territorios fronterizos y se caracterizan por ser binacionales, como los Wayuu, los Guna-Dule, los Tukano y los Awá, entre otros”<sup>21</sup>.

Es evidente que la DIVIPOL difícilmente alcanzará a reconocer o crear circunscripciones electorales indígenas bajo criterios exclusivamente territoriales en las zonas extensas donde los indígenas se hallen dispersos y donde también habiten entremezclados campesinos, colonos, o ciudadanos, al contrario del caso de los resguardos. En tales condiciones, será necesario distinguir ciudadanos indígenas del resto de la población que habita el territorio a través de un censo de población que establezca criterios de identidad cultural partiendo del autorreconocimiento de sus habitantes.

Debe considerarse que los sujetos de derecho son las personas, no los territorios, motivo por el cual la tarea no es solamente de

terminar las señas de la identidad indígenas e identificar sus tierras y territorios, sino también registrar con sentido de pertenencia dentro de los límites de los mismos a los miembros de las comunidades indígenas a través del registro civil, como paso previo a la generación de un censo electoral o, a ser posible, la creación de un censo específico indígena. El censo electoral indígena que es el la llave para el ejercicio de derechos políticos y electorales bajo criterios de equidad y apropiación cultural.

*“Igualmente, en aras de iniciar acciones afirmativas para concretar el principio séptimo constitucional resulta imperativo reglamentar la incorporación de la etnia o pueblo indígena en todos los documentos de registro e identificación. Esto implica el rediseño de las cédulas y tarjetas de identidad que se expidan para los miembros de los pueblos indígenas, lo cual sugiere que cada individuo tenga la posibilidad de registrar su identidad como miembro de un pueblo indígena ante el Estado y ante el resto de la sociedad, usando nombres y apellidos tradicionales en idiomas propios o, como cualquier otro ciudadano decidir cuál es el nombre que quiere registrar sin que eso altere la pertenencia a un pueblo indígena en contra de su voluntad”<sup>22</sup>.*

En Colombia, sin embargo no existe un registro civil ni un censo electoral que especifique la condición cultural del ciudadano como un rasgo clave de su autoidentidad.

La falta de un censo poblacional y un censo electoral indígena dejan a la CEI sin referentes claros sobre su potencial electoral y menos aún, establecer algún tipo de indicadores sobre la participación política de los indígenas.

*¿Cómo este vacío legal respecto a la autonomía territorial de los pueblos indígenas está afectando el ejercicio de sus derechos? La falta de reglamentación estatal sobre los territorios indígenas afecta el acceso a derechos básicos como salud y educación, así como a libertades civiles y políticas en lo que se refiere al vínculo territorial, que se ve reflejado en la falta de un censo electoral o desconocimiento del estatus político-administrativo de los resguardos dentro del esquema de ordenamiento territorial nacional<sup>23</sup>.*

La existencia de un censo y de un padrón electoral indígena es fundamental para articular el sentido de territorialidad de manera diferenciada, además de viabilizar técnicamente la posibilidad de restringir el derecho de sufragio en la CEI a aquellos electores reconocidos por el Estado previamente como indígenas. Esta importante falencia desnuda o ahonda una serie de brechas que hacen particularmente complejo y gravoso este ejercicio de participación política para las comunidades indígenas.

A modo de colofón, en lugar de pensar que el CEI carece de fundamento filosófico y sustento antropológico más allá de

una simple declaración de intenciones de equidad y la concesión de una cuota parlamentaria sin mayor sentido estratégico, puede concederse el beneficio de la duda y suponer que la actual configuración de la CEI se inspira en la concepción laxa de la condición indígena que ha ido tomando fuerza en los últimos tiempos: para algunas escuelas, la identidad indígena sería fundamentalmente una cuestión subjetiva de autopercepción. Desde ese punto de vista, podría votar en la CEI cualquier ciudadano censado que se autoidentifique como tal y no sería materia del Estado ni de la Registraduría ingerirse en tal decisión ni exigir mayores garantías al tratarse de una manifestación de la voluntad individual y autónoma.

Sin embargo, incluso para esta corriente de pensamiento es indisoluble el sentido de autopercepción del individuo del de pertenencia a un colectivo como depositario del sustrato cultural y fuente de referentes identitarios. Libardo José Ariza explica esta transformación del canon:

*“De esta forma, la combinación entre los elementos subjetivos objetivos que constituyen la identidad indígena se mantiene, lo que cambia es el contenido del componente subjetivo, la raza por el sentimiento. De manera invariable, la comunidad indígena, en sentido objetivo, permanece como un referente indispensable e ineludible para cualquier reclamo de identidad”.*

*“En todo caso, la autoidentificación no es un asunto exclusivamente individual como podría pensarse. Dado que resul-*

21 Gamba, A.; Gracia H., L.; Lesmes, S.; Pineda, A. y Rojas, Y. (2017). *Derechos de personalidad jurídica y participación política de los pueblos indígenas en Colombia*. 1. ed. Bogotá: Kimpres S.A.S., v. 100. 228 p.

22 Ídem.

23 Ídem.



*ta difícil aceptar que una persona sea indígena sólo porque lo manifieste de manera individual, se exige que pueda ligar este reclamo con un grupo, común referente objetivo. Así, no basta con que la persona se autodefine individualmente como indígena; debe respaldar tal autoidentificación en la ineludible existencia objetiva de la comunidad”<sup>24</sup>.*

Así pues, incluso para legitimar el mantenimiento del actual sistema de elección de autoridades indígenas en la CEI sería inevitable contar con un censo de poblaciones indígenas que certifique la pertenencia de un individuo a una comunidad concreta y lo habilite como sufragante en dicha circunscripción.

## PROPUESTAS

De acuerdo con los argumentos expuestos y a modo de corolario, se propone que las dos curules de la CEI que se asignan en la Cámara se reserven, exclusivamente, a indígenas habitantes de los resguardos y tierras colectivas reconocidos por ley en el país que se encuentren allí censados, sin desmedro de los derechos de aquellos otros que viven en otros lugares. Es importante aclarar que esta fórmula debería acotarse a la Cámara de Representantes exclusivamente, que es aquella corporación que está definida por criterios eminentemente territoriales.

Esta transformación debería ir de la mano de mantener las actuales excepciones que se contemplan en la CEI al respecto del umbral a superar para obtener curul, fijado actualmente para los partidos políticos ordinarios en el 3% del padrón electoral y estimado en unos 40.000 votos. Igualmente, deberían mantenerse los requisitos de acceso a la CEI por parte de los candidatos e incluso endurecerse con la exigencia de ser residente y/o estar empadronado en alguno de los resguardos indígenas.

En cuanto a las poblaciones y ciudadanos autoidentificados como indígenas que se encuentran apartados de los resguardos y del fuero indígena, el Estado debe facilitar que estos ciudadanos cuenten con las mismas oportunidades, derechos y libertades que cualquier otro colombiano y evitar así su marginación por motivos raciales o culturales. Sería deseable mantener la cuota de representación en el Senado para estos indígenas, ya que se trata de personas especialmente vulnerables y en riesgo de exclusión por motivos de desplazamiento forzado, pobreza, discriminación y que por tanto necesitan políticas afirmativas.

En el caso del Senado, se presenta un abanico de alternativas: existe la posibilidad de crear una lista especial indígena, en lugar de la circunscripción especial actual, siguiendo la tesis de Yan Basset<sup>25</sup>. También existe la posibilidad de sustituir el sistema de CEI del Senado por un sistema de cuotas indígenas por lista partidaria, similar a

la que ya se aplica para impulsar la equidad de género, pero en una proporción diferente.

Este sistema cuenta con la ventaja de que la aplicación de este modelo ya es conocido por el Sistema Electoral Colombiano, y además cuenta con referentes acreditados como el peruano, que aplica este tipo de cuotas para las corporaciones municipales.

Es cierto que esta alternativa generaría la dispersión del voto, por el contrario, evitaría tomar de manera reduccionista lo indígena como un todo homogéneo y asimilable en una sola lista partidaria. Además, facilitaría la sensibilización de los principales partidos y campañas e inclusión en los mismos de candidatos, programas y lineamientos políticos de carácter indígena.

Adicionalmente, recordar que la materialización de los cambios supondría además la distribución y utilización selectiva de tarjetas electorales especiales para el uso exclusivo de los sufragantes empadronados en resguardos indígenas. Este mecanismo aparejaría notables ventajas colaterales a nivel nacional, como la reducción del universo de puestos de votación ya que se emplearía el actual tarjetón a un aproximado del 3% del país y con ello, la reducción significativa del margen de error nacional por motivos de una errónea interpretación del menú electoral.

Este esquema contribuiría con la reducción de la cantidad de errores y proporción de votos blancos a nivel nacional por la simplificación de las tarjetas en el resto del país, facilita, además, la posibilidad de adoptar

otras reformas complementarias de menor calado pero de gran utilidad en favor sencillez y la claridad.

En este caso, solo sería necesario elaborar tarjetas complementarias en un mínimo porcentaje de los puestos electorales del país correspondiente a la circunscripción indígena, minimizando así el coste económico extra y la racionalización de la fabricación de material electoral complementario.

## DEBATES Y DISCUSIONES

La mayoría de los análisis teóricos y debates de especialistas al respecto del actual diseño de la CEI adoptan una postura eminentemente pragmática, la cual consiste en el análisis y la evaluación de resultados en términos de logros electorales, de cuotas de representación y otros aspectos técnicos y estadísticos.

Sin embargo, la idoneidad de la actual fórmula de CEI de ámbito nacional no solo debe analizarse en clave electoral sino también de acuerdo con la consistencia de sus postulados teóricos y la coherencia de sus principios con la filosofía política y el marco del derecho constitucional colombiano. Además, el postulado o axioma sobre el que se sustenta el actual diseño de la CEI paradójicamente no es tanto de naturaleza electoral o técnica, sino sobre todo de carácter filosófico o antropológico: la definición de lo indígena y la caracterización de su identidad. Este aspecto es el que ha sido sistemáticamente obviado en el debate académico.

<sup>24</sup> Ariza, Libardo José (2004). Identidad indígena y derecho estatal en Colombia. *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*. Bilbao: Universidad de Deusto.

<sup>25</sup> Basset, Y. (2011). Las circunscripciones especiales: ¿Unas instituciones obsoletas? *Análisis Político. Anal. Político*, vol. 24 (72): 43-59



Sin perjuicio de las cuestiones de principios y derechos políticos, toda modificación en la arquitectura electoral genera impactos colaterales y consecuencias a veces impredecibles que serían necesario explorar con más detenimiento, evaluar cómo acaban afectando al ecosistema partidario y qué clase transformaciones se generan en torno a la representación indígena.

Es posible incluso que las transformaciones aquí propuestas provoquen que los actores políticos se reacomoden de forma estratégica para aprovechar las ventanas de oportunidad y vacíos de las nuevas reglas del juego, cómo ha quedado demostrado en todas las reformas políticas realizadas en el país.

No es materia de este artículo hacer una prospectiva o pronóstico de dinámicas políticas evolutivas o reactivas a partir de las reformas propuestas; sin embargo, vale la pena adelantar algunos de temas y argumentos que serían objeto de debate.

Algunas voces autorizadas sostienen que por más lógico que resulte, a priori, el argumento de dotar de naturaleza territorial restrictiva a la CEI acabaría deviniendo en resultados contraproducentes al generarse sesgos de representación: los resguardos indígenas más densamente poblados serían los que tendrían ventaja a la hora de ocupar los cargos de representación, que al día de hoy, son escasamente dos para la Cámara. También olvidan quienes mantienen esta clase de objeciones, que ese mismo argumento podría ser fácilmente extrapolado al modelo de representación de la Cir-

cunscripción Especial de Colombianos en el Exterior, donde existen países con mucho mayor peso electoral en términos de potencial de sufragantes (EE. UU., Venezuela, España o Italia) que otros, y siendo así, eso no es impedimento para que se asignen las curules de forma proporcional sin mayores cuestionamientos.

Por último, merece la pena traer a colación la preocupación que podría genera a algunos especialistas las desventajas comparativas que sufrirían aquellos pueblos y colectivos indígenas que, siendo poseedores de tierras colectivas o comunales, no cuentan con altos grados de cohesión y organización, como es el caso mayormente de las minorías étnicas que habitan los llamados “nuevos departamentos” de la región amazónica. Es evidente que el derecho a la representación política es tan inalienable como indelegable es la obligación de organizarse para ejercerlo.

Además, al respecto de la preocupación por aquellos indígenas colombianos diseminados por todo el país que no se mantienen en sus territorios históricos cabe reiterar, una vez más, el enfoque que la Corte Constitucional propugna en la materia:

*“Los privilegios indígenas constitucionales entran en funcionamiento sólo cuando las personas que los reclaman pueden demostrar que son indígenas, esto es, cuando pueden vincular su identidad actual con un referente histórico, con un pasado y un territorio que han logrado mantener”<sup>26</sup>.*

26 Ariza, Libardo José (2004). Identidad indígena y derecho estatal en Colombia. Cuadernos Deusto de Derechos Hum-

Por último, cabe recordar que para la representación de los colectivos diseminados por toda la geografía nacional, sin adscripción a un territorio específico e impulsores de causas y programas transversales, es el Senado, esta corporación cuenta con las condiciones idóneas para ello, y no la Cámara de Representantes, de marcado carácter territorial.

## CONCLUSIONES

La Circunscripción Especial Indígena (CEI) es un mecanismo de discriminación positiva electoral diseñado en atención a la necesidad de garantizar el derecho de representación política de las minorías indígenas. Este diseño, en la práctica, reserva una cuota de representación, lo cual es un requisito necesario pero no suficiente para la restitución de los derechos de minorías tradicionalmente subrepresentadas.

El diseño del mecanismo de representación, su aplicación e inserción en el conjunto del sistema electoral son tan importantes como la existencia de la cuota misma. Reservar un espacio en el parlamento bien puede hacerse mediante la fórmula de Circunscripción Especial o de otras muchas pero en cualquier caso debe hacerse evitando tomar la realidad indígena como un todo homogéneo, reduccionista y sin matices, y sobre todo, al margen de una reflexión jurídica y antropológica que ayude a caracterizar quién es el verdadero sujeto de derechos especiales.

nos. Bilbao: Universidad de Deusto.

Para ello, deben reconocerse algunos de los referentes y señas de identidad indígenas a la hora de diseñar una arquitectura electoral específica: una de ellas, es el carácter indisoluble del concepto de tierra y territorio en la cosmovisión de los pueblos indígenas y trasladarla a un modelo electoral de forma coherente.

Además, debe restituirse de principio de representación basado el vínculo de necesidad entre el representante y representado



sobre un común denominador: la condición indígena evitándose así la intromisión de otros sufragantes con intereses subalternos o votantes con necesidades, aspiraciones y demandas divergentes a los de las poblaciones minoritarias subrepresentadas.

Consecuentemente, se propone una reforma de la Cámara de Representantes que acote el ejercicio del voto en la Circunscripción Especial Indígena exclusiva y específicamente a los habitantes de tierras comunales tradicionales y resguardos indígenas y se acote el derecho a elegir y ser elegido en dicha circunscripción a aquellas personas que autorreconocidas como indígenas, residan o mantengan allí su domicilio electoral.

En cuanto al Senado, en Colombia el Código Electoral reconoce una curul en la CEI, además de las dos en la Cámara. De la misma manera que se propone que para la distribución de las curules de la Cámara se pondere de forma especial criterios territoriales, ya sea el caso de grupos minoritarios o mayorías, sugerimos que se dote de otra lógica a la representación indígena en el Senado, donde deben primar factores programáticos transversales y comunes a todo el país. Para esta corporación pueden aplicarse criterios de pertenencia a poblaciones autoidentificadas para ejercer el voto, para lo cual es imprescindible la elaboración de un padrón electoral indígena.

Además, por detrás de las cuestiones importantes relacionadas con los principios electorales y derechos políticos, hay cuestiones urgentes que deben ser tratadas

igualmente. La anomalía que ha supuesto la reciente “victoria” del voto en blanco en las CEI pone en crisis el modelo actual de representación y crea al mismo tiempo la oportunidad para establecer reformas de fondo y no solo de forma.

Además de restaurar el principio de reciprocidad entre representante y representado es evidente que el impulso de una hipotética reforma debería aprovechar para corregir o paliar otras disfunciones relacionadas con el diseño de la tarjeta electoral y el actual del mecanismo o procedimiento de voto que inducen a error. Las propuestas aquí plasmadas abren una vía de solución.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS BÁSICAS

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2007). *Colombia, una nación multicultural, su diversidad étnica*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) Colombia.

Ariza, Libardo José (2004). *Identidad indígena y derecho estatal en Colombia*. Cuadernos Deusto de Derechos Humanos. Bilbao: Universidad de Deusto.

Gamba, A.; Gracia H., L.; Lesmes, S.; Pineda, A. y Rojas, Y. (2017). *Derechos de personalidad jurídica y participación política de los pueblos indígenas en Colombia*. 1. ed. Bogotá: Kimpres S.A.S., v. 100.

Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales – CEDAE (s. f.). *Representación, participación y curules especiales de minorías étnicas*. Recuperado de [https://wsr.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Representacion\\_Politica\\_de\\_las\\_minorias\\_en\\_Colombia\\_UR.pdf](https://wsr.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Representacion_Politica_de_las_minorias_en_Colombia_UR.pdf)

## DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y REPRESENTATIVA EN MÉXICO: ¿LA CONSULTA POPULAR ES LA RESPUESTA A LA CRISIS DE REPRESENTACIÓN QUE ENFRENTA ESTE PAÍS?

### PARTICIPATORY AND REPRESENTATIVE DEMOCRACY IN MEXICO: IS THE POPULAR CONSULTATION THE RESPONSE TO THE CRISIS OF REPRESENTATION THAT FACE THE COUNTRY?

Víctor Alejandro Wong Meráz<sup>1</sup>  
Enrique Séptimo Rodríguez<sup>2</sup>

#### RESUMEN

El presente trabajo constituye una investigación que emplea el método deductivo e inductivo, por tal motivo se parte de tres conceptos fundamentales: democracia, democracia representativa y democracia participativa, cuyo objetivo principal es

1 Doctor en Derecho Constitucional, por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor Investigador de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México. Cuenta con estancia posdoctoral en el Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional, Heidelberg Alemania. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores CONACYT. Miembro del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. [awong32@yahoo.com](mailto:awong32@yahoo.com)

2 Maestro en Derecho con área terminal en Justicia Constitucional, por la Universidad Autónoma del Estado de México. Estudiante del Doctorado en Estudios Jurídicos y del Doctorado en Derecho Parlamentario en la Universidad Autónoma del Estado de México; Profesor de diversas asignaturas en la Facultad de Derecho de esta misma Universidad. Toluca, México. [enriquesere@hotmail.com](mailto:enriquesere@hotmail.com)

poder analizar si esas dos formas de democracia se pueden ejercer en México, partiendo de la consideración de que en este país se presenta una crisis de representación cuya existencia es evidente, al igual que la de diversos obstáculos entre ellos la pobreza. Al analizarse el caso concreto de México, se realiza una revisión particular sobre la consulta popular, toda vez que en el año 2012 se implementó constitucionalmente como un mecanismo, en el cual los ciudadanos tienen el derecho de participar, pero que hasta la fecha no se ha realizado un ejercicio democrático de este tipo.

En este orden de ideas, también se estudia la problemática jurídica y política que gira en torno a la consulta popular. Con base en lo anterior, en la parte última de este texto se emite una serie de conclusiones que, en términos generales, sostienen que es un peligro que a través de un mecanismo de democracia semidirecta en una sociedad desinformada, con poca educación, en situación de pobreza y en consecuencia con hambre, tome una decisión sobre asuntos de trascendencia nacional.

## PALABRAS CLAVE

Democracia, democracia representativa, democracia participativa, crisis de representación y consulta popular.

## ABSTRACT

The present work constitutes a research that uses the deductive and inductive method, for this reason it is based on three fundamental concepts: democracy, representative democracy and participatory democracy, whose main objective is to analyze if these two forms of democracy can be exercised in Mexico, starting from the consideration that in this country there is a crisis of representation whose existence is evident, as well as that of various obstacles including poverty. When analyzing the specific case of Mexico, a particular review is made of the popular consultation, since in 2012 it was implemented constitutionally as a mechanism, in which citizens have the right to participate, but to date they have not carried out a democratic exercise of this kind. In this order of ideas, the legal and political issues that revolve around popular consultation are also studied. Based on the foregoing, in the last part of this text a series of conclusions is issued,

which in general terms, maintain that it is a danger that, through a mechanism of semi-direct democracy, an uninformed society, with little education, in a situation of poverty and consequently with hunger, take a decision on matters of national importance.

## KEY WORDS

Democracy, representative democracy, participatory democracy, crisis of representation and popular consultation

**Sumario: Sumario: I. Introducción, II. Concepción y evolución de la democracia, III. Democracia representativa, IV. Democracia participativa, V. Mecanismos de democracia participativa, VI. La consulta popular: A) Ventajas y desventajas de la consulta popular, B) Problemática en el ejercicio de la consulta popular, VII. Crisis de la democracia representativa, VIII. Consideraciones finales, IX. Referencias bibliográficas.**

## I. INTRODUCCIÓN

La democracia ha sido estudiada desde hace muchos siglos, y su concepción al igual que la del Estado mismo han evolucionado conforme al paso del tiempo, indiscutiblemente en el Estado moderno la democracia se concibe de manera distinta a aquella que se presentaba en sus orígenes en la polis griega, en virtud de que los Estados modernos, por ejemplo, cuentan con una gran extensión territorial y un alto número de población, características que no tenían las primeras organizaciones políticas. Actualmente, la democracia como forma de gobierno se ha adoptado por la mayoría de los Estados en el globo, aunque no de la misma manera, en virtud de que las sociedades, sus características, necesidades y exigencias son distintas, por lo que para conocer de manera particular las diversas

formas en la que esta se ha adoptado, se tiene que partir del estudio de su Constitución, lo cual se vuelve algo complejo toda vez que se trata de la norma suprema.

En este sentido, las discusiones actuales ya no se centran en el hecho de si es viable o no adoptar un sistema democrático, sino en determinar qué tipo utilizar si una democracia representativa o participativa, incluso en el hecho de que si estas dos pueden coexistir en un mismo sistema. En un acto de tratar de dar respuesta al planteamiento anterior y poderlo aterrizar al caso concreto que es México, en el presente trabajo se parte del concepto de democracia, democracia representativa según Montesquieu y Constant, quienes se preocupan por los límites del poder y su institucionalización, y también se analiza la democracia participativa abordándola sucintamente a

través de sus principales defensores, Rousseau, Hobbes y Locke, quienes realizan sus formulaciones desde el punto de vista contractualista.

Respecto a la democracia participativa, en este trabajo se estudia de manera particular la consulta popular y su problemática en México, girando en torno a la hipótesis que señala que la implementación de la consulta popular, como mecanismo de democracia participativa en México, es una respuesta desatinada a la crisis de representación que existe, pues la sociedad mexicana presenta varios obstáculos como la pobreza, falta de educación, poco interés del ciudadano en la vida política, entre otros, para poder ejercer de manera responsable y razonadamente este mecanismo de democracia semidirecta. La crisis a la que se hace referencia no es nueva ni con su planteamiento se pretende como coloquialmente se dice descubrir el hilo negro, pues desde hace un poco más de cien años se hablaba de ella en el caso del sistema parlamentario europeo<sup>3</sup>.

Antes de continuar y para contextualizar el caso de México, es importante precisar que dentro de los artículos 39 y 40 de su Constitución Federal, se señala, respectivamente, que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, ya que de forma voluntaria se constituye en una República, representativa, democrática, laica y federal. Entonces el hecho de que el soberano haya optado por un gobierno

representativo implica que a través de los instrumentos político-electorales que él mismo establece, se nombre a una persona o a un grupo de personas para que sean sus representantes, es precisamente esta facultad de decidir la que convierte al pueblo en soberano<sup>4</sup>.

El pueblo mexicano ha optado por una democracia representativa como forma de gobierno y a partir de agosto de 2012 se implementó la democracia participativa mediante la figura de la consulta popular, que se insertó en la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como un derecho ciudadano y que en marzo de 2014 se reglamentó a través de la Ley Federal de Consulta Popular. Expuesto lo anterior se procede al desarrollo del presente trabajo.

## II. CONCEPCIÓN Y EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA

En este texto es fundamental partir de tres conceptos que serán el hilo conductor, el primero es el de “democracia”, que como lo refiere Sartori, atendiendo a su definición etimológica significa “el gobierno o el poder del pueblo”. Sin embargo, para Sartori al término “pueblo” se le pueden atribuir seis referentes distintos de la palabra en el lenguaje político: todo el mundo, gran número de individuos, clase baja, totalidad orgánica, mayoría absoluta y mayoría limi-

tada; lo que sustancialmente modifica la concepción de democracia como forma de gobierno<sup>5</sup>. En este sentido, Heller fue quien no quiso atribuir un significado especial al término “pueblo”, pues temía que se indujera a un error, confundiendo al pueblo con voluntad general, ya que esta no tiene contenido objetivo y su intención no era crear una utopía<sup>6</sup>. Los otros dos conceptos son democracia participativa y representativa, los cuales serán analizados más adelante.

Los orígenes de la democracia se encuentran en las ciudades griegas hace veinticinco siglos y como ya se ha dicho etimológicamente significa el gobierno del pueblo, este se encuentra conformado por dos conceptos: *demos*, que en aquella época significaba la “comunidad ateniense” reunida en la asamblea *eklesia*, donde se excluía a las mujeres y a los esclavos del derecho de ser considerados como ciudadanos; y *cratos*, gobierno. Los ciudadanos atenienses se reunían para deliberar sobre los asuntos de carácter público y participar en la toma de decisiones políticas, estas reuniones tenían un quórum de entre dos mil y tres mil ciudadanos, lo que hacía posible el ejercicio de la democracia participativa<sup>7</sup>.

El ideal político de la democracia desapareció del mundo Mediterráneo antes de la era cristiana pero mil años después, en el medievo, la democracia volvió a hacer su aparición en las ciudades-estado italianas,

dando así el inicio al renacimiento; en los casos anteriores los territorios eran considerablemente pequeños, situación que cambió en el siglo XVIII cuando surgen los grandes Estados-Nación<sup>8</sup>.

Para Norberto Bobbio la democracia es el conjunto de reglas procesales, de las que la principal, pero no la única, es la regla de la mayoría<sup>9</sup>, del mismo modo señala que “la democracia perfecta no puede existir, o de hecho no ha existido nunca”<sup>10</sup>, lo que lleva a la concepción de la democracia ideal, plasmada de manera prescriptiva o normativa y la democracia real que es la que conlleva una definición descriptiva y hace alusión a lo que el gobierno es.

Como se puede apreciar la democracia es un concepto complejo que ha evolucionado con el transcurso del tiempo y de manera conjunta con la sociedad, pero que debe traer implícita en todo momento la idea de libertad, lo cual nos remite a lo señalado por Constant, ya que mencionaba que existe una gran diferencia entre la libertad de los antiguos y la de los modernos. En el primer caso, la libertad colectiva en su conjunto la hacían los soberanos, a diferencia de los modernos, el individuo independiente de su vida privada, no es soberano más que en su apariencia, incluso en los Estados libres<sup>11</sup>.

3 Barthélemy, J. (1928). *Crise de la Democrite Representative*, Marcel Giard, p. 70.

4 Schmitt, Carl (1928). *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial, p. 124.

5 Sartori, Giovanni (1988). *Teoría de la democracia*. Vol. 2. México: Alianza Editorial, p. 41.

6 Carpizo, J. (2004). *La Constitución Mexicana de 1917*. 14 ed. México: Porrúa, p. 173.

7 Sartori, Giovanni (1988), *op. cit.*, p. 42.

8 Dahl, R. (1989). *Democracy and its critics*. E.U.A.: Yale, p. 213.

9 Bobbio, Norberto (1994). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 19.

10 Bobbio, Norberto (1999). *Teoría generale della política*. Turin: Einaudi, p. 375.

11 *Ibid.*, p. 305.



### III. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

El segundo concepto a analizar es el de democracia representativa, la cual se caracteriza por ser aquella en la que el pueblo se entiende como un ente real de personas con voluntad propia y singular<sup>12</sup>. Para Sartori esta es una democracia indirecta, en la que el pueblo no gobierna pero elige representantes que lo gobiernan<sup>13</sup>. Aquí indiscutiblemente se tiene que hacer mención al capítulo XVI del *Leviatán* de Thomas Hobbes, toda vez que ahí es donde se realiza el primer estudio profundo del problema de la representación política, clasificando de dos formas a los individuos: los naturales y los artificiales, siendo los primeros aquellos que deciden por cuenta propia y los segundos quienes deciden por otras personas. En este tenor de ideas, Hobbes emplea el concepto de representación para justificar la obligación política de los gobernados hacia el soberano de legitimar la autoridad de este último. Carré de Malberg afirma que lo que se encuentra en el régimen representativo no es un sistema de representación personal y de la voluntad nacional, sino precisamente un sistema de organización de voluntad y de la persona nacional<sup>14</sup>.

Una expresión más de la representación política se encuentra en *El Federalista* de James Madison, quien sostiene que esta es el sustituto ideal de la democracia directa en

países con grande extensión; y que las instituciones representativas lo deben de ser de personas y no de intereses<sup>15</sup>. Respecto a lo anterior Hanna Pitkin señala: “Madison concibe la representación como una manera de concentrar un conflicto social peligroso en un foro central único, donde puede ser controlado por la vía del equilibrio y del bloque”<sup>16</sup>, afirmando que la representación política se refiere a individuos que actúan en un sistema representativo institucionalizado, por lo que sus acciones se vuelven representativas<sup>17</sup>.

“Los Federalistas”, atendiendo a las ideas de Montesquieu sobre la división de poderes, asumieron que el hecho de concentrar el poder en un solo órgano representante podría ocasionar que fácilmente se abusara del poder, pues como bien lo señalaba Montesquieu en su obra *El espíritu de las leyes*, “Para que no se pueda abusar del poder es preciso que el poder frene al poder”. Tal planteamiento se relaciona con el pensamiento de Locke, quien destacaba la importancia de que el poder supremo representado por el poder legislativo tuviera una serie de mecanismos de control y respetara los derechos y libertades inalienables sobre la vida y las libertades de las personas, así como la afirmación de que toda autoridad legítima debe ejecutarse bajo el consenti-

miento del pueblo y la exigencia de que se gobierne conforme a la ley<sup>18</sup>.

John Stuart Mill, también aboga por esta forma de gobierno, y en *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, unifica las ideas de Madison, Beetham<sup>19</sup> y Pitkin, aseverando que “un gobierno representativo, cuya extensión y poder están limitados por el principio de libertad (...), constituye una condición fundamental para la existencia de comunidades libres y de una prosperidad deslumbrante”<sup>20</sup>. Precisamente fue Jhon Stuart Mill retomó la idea de Madison manifestando que, es importante que el electorado designe a un representante que sea más instruido que ellos y con un sentido de responsabilidad. Este individuo virtuoso que es el representante debe de actuar de manera libre según el crea conveniente, sin presiones o condicionantes; pero por otra parte el electorado tiene el derecho de saber cómo piensa obrar y según a las opiniones emitidas se propondrá un actuar en el deber público<sup>21</sup>.

Las ideas expuestas por Madison se sustentaron en lo expuesto por Locke un siglo antes, quien sostenía que la autoridad del gobierno se encontraba limitada en sus propósitos y en cualquier momento podía ser revocada si en el ejercicio de sus fun-

ciones se excedía y en sus propias palabras señalaba:

“No siendo sino el poder conjunto de todos los miembros de la sociedad, que se ha otorgado a la persona o asamblea que legisla, no puede ser superior al que tenían esas mismas personas cuando vivían en estado de naturaleza, antes de entrar en sociedad, poder que renunciaron a favor de la comunidad política. Nadie puede transferir a otro un poder superior al que él mismo posee, y nadie posee poder arbitrario absoluto sobre sí mismo ni sobre otra persona”<sup>22</sup>.

### IV. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

El tercer concepto a estudiar es el de democracia participativa, los griegos fueron los primeros en practicarla, pero quienes le dieron un mayor uso fueron los romanos, pues hicieron uso del *plebiscitum* para legitimar sus decisiones ante la asamblea de los plebeyos, luego esta práctica se empleó para definir problemas de soberanía. Otros antecedentes del uso de este tipo de democracia están en 1420, cuando los ciudadanos de Ginebra rechazaron en asamblea, la anexión de la ciudad al condado del mismo nombre, el cual acababa de ser comprado por el duque de Saboya<sup>23</sup>.

15 Madison James y Jay John (2009) *El Federalista*. Daniel Blanch. Revista Foro Interno, (9): 123. ISSN: 1578-4575. Disponible en <https://revistas.ucm.es/index.php/FOIN/article/viewFile/FOIN0909110129A/7781>, consultado el 10 de diciembre de 2017.

16 Pitkin, Hanna (1967). *The concept of representation*. Berkeley, California: University of California Press, p. 195. Disponible en <http://mavdisk.mnsu.edu/parsnk/Linked%20Readings/Pol321/pitkin.pdf>, consultado el 4 de jul de 2017.

17 *Ibíd.*

18 Locke, John (1996). *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Madrid: Alianza, p. 251.

19 Beetham, D. y Boyle, K. (1995). *Introducing Democracy 80 Questions and Answers*. Francia: UNESCO, p. 48.

20 Held, David (1987). *Models of Democracy*. California: Stanford University Press, Standford, p. 89.

21 Stuart Mill, J. (1985). *Del gobierno representativo*. Madrid: Tecnos, pp. 140-145.

22 Bouthoul Gastón y Ortuño Manuel (1965). *Antología de las ideas políticas*. México: Renacimiento, p. 287.

23 Prud'homme, Jean François, *Consulta Popular y Democracia Directa*, Instituto Federal Electoral, México, 1997, p. 41.

12 Fernández-Miranda Campoamor (2003). *Sistema electoral, Partidos Políticos y Parlamento*. Madrid: Colex, p. 32.

13 Sartori, Giovanni (1988), *op. cit.*, p. 19.

14 Carré de Malberg, R. (1989). *Teoría general del Estado*. 2ª ed. México: F. C. E., p. 77.

Posteriormente, en 1789 con la Revolución Francesa y la consolidación del gobierno democrático, la aplicación de este mecanismo se volvió un poco más común, por lo que la renuncia formal de la revolucionarios franceses a la conquista de otros pueblos los obligó a buscar mecanismos para legitimar sus avances militares, utilizando así el plebiscito como un mecanismo democrático para justificar la anexión de territorios ajenos a Francia. Este mecanismo también fue empleado por Napoleón Bonaparte, quien lo utilizó para justificar batallas militares en suelo europeo y algo sumamente trascendente lo utilizó en tres ocasiones para reformar la Constitución<sup>24</sup>.

En la democracia participativa el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder<sup>25</sup>, es decir, el pueblo reunido en asamblea, delibera y decide en torno a los asuntos públicos. En este mecanismo, existe una cultura oral de deliberación, el nivel de burocratización es bajo y el sentido del deber cívico es muy alto. En otras palabras, la “comunidad” y no la “sociedad”, en el sentido de oposición que confiere la sociología clásica a dichos vocablos, es la entidad política que más conviene a este modelo de democracia<sup>26</sup>.

Uno de los grandes defensores de la democracia participativa es Jean-Jacques Rousseau, quien sostiene que la soberanía del pueblo es la base del contrato social y, por lo tanto, no puede ser alienada, dado que

el acto de delegación niega la esencia misma de la soberanía, entonces, el soberano no puede ser representado sino por sí mismo<sup>27</sup>. De igual forma, refiere que el pueblo es libre en la medida en que no delega el ejercicio de su soberanía en asambleas legislativas; más bien es el pueblo, reunido en asamblea, el que participa directamente en la ratificación de las leyes, las cuales, preferentemente, deben ser aprobadas por unanimidad<sup>28</sup>.

Los defensores de la democracia participativa han apoyado la inserción de mecanismos que resuelvan los problemas de la intervención directa de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas, aunque para Maurice Duverger estos instrumentos hacen alusión a una democracia semidirecta, ya que operan dentro de sistemas predominantemente representativos<sup>29</sup>.

Dentro de los mecanismos que emplea la democracia participativa están los siguientes: el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, la revocación de mandato y la participación activa de los ciudadanos en sus estructuras asociativas<sup>30</sup>.

El uso de estos mecanismos a partir del siglo XX ha incrementado, ya que antes de 1900 únicamente se habían celebrado 71 a nivel mundial, de los cuales, la gran mayoría se llevaron a cabo en Suiza para realizar

formas constitucionales y elaborar leyes de nivel federal<sup>31</sup>. Es de trascendencia señalar que en América Latina el uso de la democracia participativa también se encuentra contemplada en los textos constitucionales, tal es el caso de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela y México que en el año 2012 adoptó la consulta popular<sup>32</sup>.

## V. MECANISMOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Como se ha señalado en el apartado anterior, un acontecimiento histórico que fue parteaguas en la consolidación de las formas de gobierno democráticas fue la Revolución Francesa; no obstante lo anterior, en América también existen registros de la utilización del plebiscito, pues a partir de 1778 se empleó para someter a la consideración popular la aprobación de las nuevas constituciones de alguna de las trece colonias de la nueva Inglaterra, específicamente, Massachusetts, Connecticut, New Hampshire y Rhode Island.

Generalmente, los instrumentos de democracia semidirecta son clasificados por la doctrina en tres categorías: el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de

mandato. Es importante hacer la distinción entre plebiscito y referéndum, ya que en algún momento estos se pueden confundir. El uso del primer término se remonta directamente a los romanos quienes legislaban por vía de consulta al pueblo; por otra parte, el término referéndum aparece a fines del siglo XIX, el cual proviene de la locución latina *ad referéndum*, que hace referencia a la práctica de delegar ciertas cuestiones del gobierno al pueblo.

Asimismo, Butler y Ranney sostienen que la revocación de mandato es un instrumento poco utilizado y que se puede concebir como una variante invertida de la elección de representantes, es decir, que a través de una petición popular con determinados requisitos según el orden jurídico de cada Estado, se somete a votación del pueblo la remoción de un representante electo. Estos mismos actores señalan que el referéndum implica la participación del pueblo en el proceso legislativo por medio de una consulta directa.

Respecto a la iniciativa popular, Thomas Cronin señala que es aquel procedimiento que permite a los votantes proponer una modificación legislativa o una enmienda constitucional al formular peticiones que tienen que satisfacer requisitos predeterminados.

Butler y Ranney establecen que el referéndum se puede presentar con tres variantes, la primera es cuando es controlado por el gobierno, pues es este quien decide si se debe de realizar o no, así como la temática sobre la cual va a versar, en ese sentido el

24 Ibid., p. 23.

25 Ibid., p. 346.

26 Prud'homme, Jean François, *op. cit.*, 1997, pp. 17-18.

27 Rousseau, J. J. (2004). *El contrato social*. Barcelona: Grandes Pensadores, p. 106.

28 Ibid., p. 18.

29 Duverger, Maurice (1955). *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Paris: Press Universitaires de France, p. 93.

30 Vergottini, G. (2004). *Derecho Constitucional Comparado*. México: UNAM, p. 253.

31 Kobach, K. W. (1993). *The referéndum, Direct Democracy in Switzerland*. E.U.A.: Dartmouth, p. 23.

32 Wong Meráz, Víctor A. (2015). El referéndum constitucional, la dialéctica entre la democracia representativa y participativa. *Anuario da Faculdade de Direito da Universidade de Coruña*, (19): 314.

gobierno determina cuántos votos se necesitan para obtener un resultado y finalmente si este se convierte en obligatorio o únicamente consultivo. En la segunda el referéndum es exigido por la misma Constitución, esto depende obviamente de cada Estado, pero cuando es concebido de tal manera en la propia norma suprema se establece que antes de que ciertas medidas sean promulgadas, el pueblo debe aprobarlas mediante una consulta popular, es así que el referéndum obligatorio decide si la enmienda se incorpora o no a la Constitución.

La tercera consiste en que el referéndum se realiza por una petición popular, de lo que se entiende que son los votantes quienes a través de una petición solicitan que ciertas leyes adoptadas por el gobierno sean sometidas a la aprobación del electorado, en consecuencia si esas leyes son desaprobadas no pueden ser promulgadas en virtud de que constituye la voluntad del soberano.

Esta última variante se podría confundir con la iniciativa popular, en virtud de que ambas parten de una petición formulada por el pueblo, pero la principal distinción radica en que en esta última la solicitud tiene por objeto obligar a que ciertas medidas no contempladas en la agenda legislativa del gobierno sean sometidas a la aprobación directa del electorado.

## VI. LA CONSULTA POPULAR

Al sistema jurídico mexicano se le ha insertado en el texto constitucional la figura

de la consulta popular, la cual es un mecanismo empleado por la democracia participativa para que el ciudadano participe directamente en la vida política del país, así como en la toma de decisiones. Este mecanismo se implementó en atención a que la democracia representativa en México se encuentra en crisis, lo cual es innegable y para comprobarlo bastaría con realizarle a cualquier ciudadano algunas interrogantes como, ¿usted sabe quién es el diputado que representa sus intereses?, ¿conoce las decisiones que ha tomado su diputado en el Congreso?, ¿sabe si su diputado ha presentado alguna iniciativa de ley?, ¿sabe cuál es el sueldo que percibe su diputado?, estas respuestas bastarían para acreditar la ya mencionada crisis de representación, consistente en desconfianza y distanciamiento entre el representado y el representante.

En este sentido, los ciudadanos creen que es mejor que ellos decidan directamente sin la intervención de sus representantes, lo cual ocasiona un problema en virtud de que la ciudadanía no está informada, ni tiene la educación suficiente para tomar decisiones de trascendencia nacional. La crisis de la democracia representativa por la que está pasando el Estado mexicano no es un acontecimiento nuevo y pese a que han transcurrido dos sexenios presidenciales en manos del PAN y uno más de nuevo en el PRI, posteriormente a los 71 años continuos que estuvo el PRI en el poder, la crisis no se ha solucionado o al menos aminorado, sino todo lo contrario, ya que ha llevado a optar por otras formas de democracia en lugar de buscar los medios y las formas para hacer

eficiente aquella que se encuentra plasmada en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuando en el 2012 se insertó la consulta popular en el texto constitucional mexicano, hasta la fecha, esta ha sido tratada por los medios de comunicación, políticos y la mayoría (no todos) de autores e investigadores, como la mejor opción para que el ciudadano participe decidiendo directamente en la vida política del país, ya que los representantes no representan al pueblo, sino a sus intereses personales. Aseveración que en parte es verdad, en cuanto hace a que la población no está bien representada, pero que sea la mejor opción se pone en tela de juicio, pues ¿que no la solución posiblemente se encontraría en elegir bien a nuestros representantes, en una educación de calidad, en mejorar y fortalecer las estructuras políticas, encontrando la forma de que los partidos políticos no sean grupos de elite y de que todos los ciudadanos ejerzan su derecho al voto y de ser votados?, ya que la consulta popular origina que los representantes del pueblo se eximan de responsabilidad, delegándola directamente a una ciudadanía desinformada, con poca educación, fácil de manipular, con poco interés en la vida política y donde el 79.5% de sus integrantes se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad, según el último estudio realizado en el 2015 por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)<sup>33</sup>.

### a) Ventajas y desventajas de la consulta popular

La consulta popular presenta ventajas y desventajas, resaltando que estas últimas son más y de mayor peso que las primeras. Dentro de las ventajas que se pueden encontrar están las siguientes: a) es una forma pura de expresar los intereses particulares, b) aumenta la participación ciudadana, y c) hay una manifestación directa de la opinión pública en los procesos legislativos<sup>34</sup>.

Ahora bien, dentro de las desventajas están las siguientes:

a) La consulta popular debilita el sistema constitucional democrático representativo, generando una visión de la democracia sin responsabilidad gubernamental, b) el principio de mayoría en que se apoya este instrumento pone en peligro los derechos de las minoría, c) la interpretación de los resultados plantea problemas, ya que no hay una forma de medir la intensidad del apoyo en una toma de decisión, d) las preguntas de la consulta popular se pueden formular de tal modo que confundan a la ciudadanía a la hora de responder, e) como en los procesos electorales existirían campañas o medios a través de los cuales se influiría en la decisión de los ciudadanos, f) los ciudadanos ordinarios no están preparados para tomar decisiones complejas e importantes ni mucho menos de trascendencia nacional como es en el caso de la consulta popular en México, d) los

33 Informe de la pobreza en México en 2015, consultado en <http://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx>, el 18 de mayo de 2016.

34 Prud'homme, Jean François, Consulta Popular y Democracia Directa, Instituto Federal Electoral, México, 1997, p. 48.

poderes constituidos a través de sus estructuras pueden manipular la decisión de los electores para que estos decidan de cierta forma<sup>35</sup>.

Los efectos que pueda tener un mecanismo de democracia semidirecta dependen del sistema político donde se ejerza, los doctrinarios han generado una amplia discusión respecto a las ventajas y desventajas de su utilización, concluyendo que esta producirá consecuencias positivas siempre y cuando la sociedad se encuentre apta para ejercerla.

### b) Problemática en el ejercicio de la consulta popular

La consulta popular como mecanismo de democracia semidirecta puede generar una problemática en el sistema político y jurídico, toda vez que este instrumento debilita el gobierno representativo, pues se emplea como una herramienta populista, donde los gobernantes pierden su visión de responsabilidad, ya que aquella facultad de decidir que le ha delegado el soberano es omitida y evadida, perdiendo los legisladores los incentivos para tomar decisiones. Aunado a lo anterior este mecanismo puede ser controlado por factores reales de poder, es decir, por grupos de poder que tengan interés en que se tome una determinada decisión, ya que estos cuentan con los medios para manipular al electorado, la influencia de estos grupos podría ser tan grande que afecte el proceso legislativo.

Ahora bien, otra situación que se puede plantear como problema es el número de votantes que puedan participar en una consulta popular, pues con la implementación de este mecanismo no se garantiza la participación ciudadana, lo que conllevaría a que las minorías decidieran por las mayorías, por ejemplo, en el caso de Estados Unidos cuando se ha recurrido a este tipo de democracia la participación es inferior a la que se registra en elecciones ordinarias; en el caso de Suiza, que como ya se ha dicho, ahí se ha celebrado un gran número de estos mecanismos, los ciudadanos manifiestan estar cansados de estar sometidos a consultas con frecuencia<sup>36</sup>.

La participación ciudadana juega un papel importante en las democracias (representativa y participativa), pues a través de esta, la voz del electorado se hace escuchar para la toma de decisiones, sirviendo como medio para controlar el poder político<sup>37</sup>. Para Villareal, la participación ciudadana es aquella donde la sociedad posee una injerencia directa con el Estado, por lo que se tiene una visión más amplia de la administración pública<sup>38</sup>.

Como se ha señalado en líneas anteriores, la participación ciudadana cambia de un Estado a otro, pues este construye las condiciones necesarias para que pueda mate-

rializarse; de acuerdo con lo sostenido por Azucena Serrano se requieren cuatro elementos para lograrla<sup>39</sup>:

- El respeto de los derechos fundamentales por parte de las autoridades, porque de lo contrario se estaría frente a un sistema político autoritario opresor, que limita la participación ciudadana, pues los ciudadanos por miedo difícilmente manifiestan su inconformidad sobre las decisiones políticas tomadas por los representantes.
- Los canales institucionales y marcos jurídicos que regulen la participación ciudadana, entonces debe existir un marco jurídico e instituciones que faciliten su aplicación.
- La transparencia y rendición de cuentas, ya que tiene como fin último la evaluación de los representantes y generar confianza hacia ellos por parte del electorado.
- La confianza de los ciudadanos hacia las instituciones democráticas, este es un elemento importante porque así el electorado sabe que al participar su voz es escuchada.

Indiscutiblemente la participación ciudadana es un elemento *sine qua non* de las democracias semidirectas, pues la poca o basta participación en un sistema político-electoral puede generar grandes consecuencias. Como se ha señalado desde la parte introductoria de este texto, las dis-

usiones actuales se han centrado en una posible sustitución de la democracia representativa por la participativa, pero quienes han argumentado esto se han olvidado de que la participación no existe de manera perfecta para todos los individuos y para todos los casos posibles, existiendo aquí un dilema: no todos quieren participar aunque puedan y no todos pueden hacerlo aunque quieran; entonces nunca existirá una democracia perfecta sin el auxilio pleno de la forma de participación ciudadana más elemental: el voto<sup>40</sup>.

Entonces de lo anterior se desprende que es difícil concebir una democracia participativa (consulta popular), en la que irónicamente haya poca participación ciudadana y aquellos que la ejerzan no se encuentren preparados para hacerlo. En las democracias modernas la participación que realmente puede tener cabida es aquella que comienza por la selección de representantes a través de los partidos políticos y que atraviesa por las instituciones, las organizaciones políticas y sociales.

Para la existencia de la democracia indiscutiblemente debe haber participación ciudadana, la cual no se limita únicamente al voto sino que va más allá, adoptando distintas modalidades las cuales en ocasiones van acompañadas de altas expectativas por lo que siempre se esperan resultados plausibles, pero como se ha señalado el exceso de participación puede conllevar a un caos social.

36 Serrano Rodríguez, Azucena. *La participación ciudadana en México*. Estud. polft. (Méx.), México, n. 34, p. 37, abr. 2015. Disponible en <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16162015000100005&lng=es&nr-m=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162015000100005&lng=es&nr-m=iso)>. accedido en 25 junio 2017.

37 *Ibid.*, pp. 93-116.

38 Villareal, M. M. T. (2010), Participación ciudadana y políticas públicas, en Academia. edu [en línea], México, disponible en: [itesm.academia.edu/VillarrealMart%C3%ADnezMar%C3%ADaTeresa](http://itesm.academia.edu/VillarrealMart%C3%ADnezMar%C3%ADaTeresa) [accesado el día 5 de mayo de 2017].

39 Serrano Rodríguez, Azucena, *op. cit.*, 2015, pp. 93-116.

40 Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, Instituto Federal Electoral, 4 ed., México, 2001, p. 13.

35 *Ibid.*, p. 50.



Ahora bien, en este mismo sentido como se ha manifestado en párrafos anteriores, la consulta popular en México genera problemas jurídicos y políticos, esto por las siguientes razones:

La Ley Federal de Consulta Popular que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de marzo de 2014 en su artículo 4° señala lo que a continuación se transcribe:

“Artículo 4°. La consulta popular es el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho, a través del voto emitido mediante el cual expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional”.

De lo cual se desprende que la consulta popular se realizará sobre temas de “trascendencia nacional”, generando así el primer problema en virtud de que no se establece con claridad cuáles son los temas de trascendencia nacional; entonces quien tiene que determinar esto son las Cámaras o la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues son los autorizados para determinar la trascendencia de un asunto, según el artículo 5° de la ley antes citada, el mismo que refiere a:

“Artículo 5°. Serán objeto de consulta popular los temas de trascendencia nacional.

La trascendencia nacional de los temas que sean propuestos para consulta popular, será calificada por la mayoría de los legisladores presentes en cada Cámara, con excepción de la consulta

propuesta por los ciudadanos, en cuyo caso lo resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (...).”.

Ahora bien, el problema jurídico radica en que existe contradicción entre el artículo 35 y el 135 constitucional, en el cual se establece el procedimiento de reforma, pues si el resultado de la consulta popular respecto a la modificación o adición de la Constitución es vinculante no se estaría cumpliendo con el proceso de reforma, por otra parte, si se decide que se debe de implementar el proceso de reforma constitucional, podría suceder que en la votación el Congreso de la Unión se oponga al resultado de la consulta popular o que no se alcance la mayoría de aprobación por las legislaturas de los Estados, en el caso de que sucediera cualquiera de estas dos hipótesis se contravendría la decisión tomada por el pueblo<sup>41</sup>.

Por último en este apartado, se tiene que señalar que la participación del pueblo en los mecanismos de democracia semidirecta, particularmente en la consulta popular, genera una confusión entre el poder constituyente y el poder constituido, la cual radica en que el pueblo actúa en dos momentos; primero como titular del constituyente, legitimando a la Constitución y en un segundo momento en la democracia representativa el pueblo actúa legalmente. En este sentido, cuando el pueblo acude a

una consulta popular únicamente puede decidir “sí” o “no”, al encontrarse sometido a reglas que debe respetar, pues en ese momento su actuar se encuentra regulado por la Constitución.

Por ese motivo la consulta popular es un poder constituido; es decir, el pueblo es el origen de la legitimidad cuando funciona como poder constituyente, pero cuando participa a través de un mecanismo de democracia participativa, lo hace apegado a normas o reglas que ya se encuentran establecidas, entonces pierde su calidad de legítimo para convertirse en legal<sup>42</sup>.

Aquí es prudente mencionar que precisamente en el poder constituyente y constituido es donde recae la construcción del Estado constitucional, pues de estos depende respectivamente el establecer y sancionar la Constitución, así como de que se mantenga en el tiempo después de que ha sido aprobada<sup>43</sup>.

## VII. CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Como se ha sostenido en el cuerpo del presente texto, la democracia representativa en México atraviesa por una crisis la cual es innegable, por tal motivo la ciudadanía

ya no tiene credibilidad en sus representantes, en las instituciones democráticas y particularmente en los partidos políticos, lo que conlleva a que actualmente exista la tendencia de implementar mecanismos de democracia participativa en los cuales los ciudadanos deciden directamente evitando así que sus representantes lo hagan por ellos.

Al hablar en este texto de la democracia representativa en México es indispensable hacerlo también sobre los partidos políticos, pues como lo sostenía Kelsen, la democracia moderna descansa sobre estos<sup>44</sup>. Para Loewenstein, desde la aparición de los partidos políticos el mandato imperativo se ha convertido en un fenómeno común, ya que el representante está sujeto a una disciplina más o menos estricta, que lo obliga a votar según las decisiones de liderazgo del partido político al que pertenece<sup>45</sup>.

El sistema de partidos políticos en México a partir del año 2000 con la llegada de Vicente Fox Quesada a la Presidencia de la República por parte del Partido Acción Nacional, se ha transformado sustancialmente, pasando de ser de un sistema no competitivo a uno democrático y con opciones, podría decirse que en un “sistema de partidos plural”, como lo refiere Sartori, en el cual existen ideologías distinguibles<sup>46</sup>, ya que con anterioridad las características de la sociedad mexicana posrevolucionaria, la falta de

42 Ibid.

43 Ruipérez, Javier, *Principios democrático y federalismo. El Poder Constituyente como único soberano posible en el Estado políticamente descentralizado*, en Anuario da Faculta de de Dereito da Universidade da Coruña, ISSN 1138-039X, N° 3, 1999, págs. 517-558, disponible en <http://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/2048/AD-3-24.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, consultado el 01 de jul., de 2017.

44 Kelsen, H., *Escancia y valor de la democracia*, Colofon, 2° ed., México, 2002, pp. 11-13.

45 Loewenstein, K., *Teoría de la Constitución*, 4° reimpresión, Ariel, Barcelona, 1986, p.333.

46 Sartori, Giovanni (1980). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial, p. 125.

41 González, Lourdes y Wong Meraz, Alejandro (2016). La consulta popular. ¿Consolidación del sistema democrático o desmantelamiento de las instituciones? *Revista da Faculdade de Ciências Jurídicas e do Trabalho da Universidade de Vigo* n. 2: 28. Disponible en <http://revistacienciasjuridicas.webs.uvigo.es/images/revistas/02/02.pdf>, accedido el 1° julio de 2017.

cultura democrática y la falta de educación, propiciaron la existencia de un sistema de partido hegemónico, en el cual existía una presidencia imperial y un partido único que duró poco más de 71 años en el poder.

Los partidos políticos en la sociedad moderna juegan un papel importante e indispensable dentro de la democracia representativa, pues son ellos los que a través de sus candidatos (una vez que resultan electos), ocupan el poder y en general aquellos cargos de elección popular. La naturaleza de un partido político es ser un grupo nutrido de ciudadanos que aglutina intereses comunes y que se guían por una serie de directrices e ideología política, cuyo propósito es llegar al poder para implementar un programa de gobierno determinado encaminado a satisfacer el bien común y a representar los intereses de los gobernados. Es por ello que al hablar de democracia y de acceso al poder de una manera institucional se tiene que hacer a través del sistema de partidos<sup>47</sup>.

Desafortunadamente tal concepción y realidad se han viciado, pues los partidos políticos se han convertido en grupos de elite que se rotan el poder, en los que se velan intereses particulares y no generales; además para poder acceder a estos se necesita del apoyo de alguien que ya está dentro y la posibilidad de cualquier ciudadano de ser un candidato para ocupar un cargo público se vuelve casi nula.

En este tenor de ideas, los partidos políticos se han alejado de la realidad social dejando de ser intermediarios entre el pueblo y el gobierno, preocupándose únicamente por competir entre ellos y no en su obligación que tienen con los gobernados, lo que trae como consecuencia una crisis en la democracia representativa y que se busquen otras alternativas en las que los ciudadanos participen directamente sin la intervención de representantes.

La crisis de la que se hace mención se ha caracterizado por la poca o en algunos casos nula rendición de cuentas, la cual es un elemento importante dentro de la democracia representativa, ya que mediante esta se crea un vínculo directo entre la administración del representante y el representado, en virtud de que por este medio el representante informa la manera en que ha ejercido su cargo, las decisiones que ha tomado, los gastos que ha realizado, la forma en que ha participado dentro del gobierno y sobre todo las actividades que ha realizado para proteger y defender los intereses de sus representados; en este mismo tenor de ideas el modo en que se informe debe de ser idóneo buscando la manera de que la rendición de cuentas llegue a la mayor cantidad de representados posibles.

Una buena rendición de cuentas y el constante acercamiento del representante con el representado genera confianza en este último, pero esta es una de las tantas situaciones que en la realidad mexicana no acontece, toda vez que el autoritarismo mexicano ha traído aparejada la poca credibilidad

de los ciudadanos hacia los políticos, hacia el gobierno e incluso hacia las autoridades electorales, por decirlo de algún modo esto se ha heredado ya que no es solo de unos años, sino de varias generaciones<sup>48</sup>.

Abundando un poco más, John Ackerman sostiene que la rendición de cuentas es “un proceso proactivo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes”<sup>49</sup>; de lo anterior se desprende que el gobernado tiene relación con su gobernado, que se da a través de la comunicación directa donde se explica e informa el actuar del representante y a lo que se puede imponer una sanción e incluso recompensar.

Una postura importante que Ackerman señala es que la redición de cuentas no siempre se da verticalmente, es decir, entre gobernante y sociedad, sino también de manera horizontal, pues se puede llevar a cabo entre dos actores de autoridad, lo que trae como consecuencia que la concepción tradicional se redimensione entendiéndola según este autor como “un proceso dinámico que redefine las relaciones entre el Estado y la sociedad, reconfigurando la naturaleza misma de la democracia y la participación ciudadana”<sup>50</sup>.

Como se puede apreciar en líneas anteriores la rendición de cuentas guarda estrecha relación con la democracia representativa, pues surgió gracias a esta, considerado como un mecanismo de supervisión por parte del electorado hacia sus representantes, elemento del que carecía la democracia directa de las ciudades griegas.

Ahora bien, continuando con el tema de la rendición de cuentas, es pertinente señalar que en México se ha conformado un sistema que persigue este propósito; en este sentido, se ha establecido la obligación de los Secretarios de Estado y otros funcionarios de comparecer ante el Congreso, debido a que es la entidad superior de fiscalización, también se ha creado todo un andamiaje jurídico que establece los procedimientos que regulan las responsabilidades y actuar de los servidores públicos.

Con lo anterior, se puede decir que constitucionalmente en México se cuenta con un sistema de rendición de cuentas; sin embargo, para su aplicación es necesario que se establezcan principios, reglas constitucionales, reglas secundarias, se implementen instrumentos técnicos y algo sumamente importante se cuente con el recurso humano capacitado y profesionalizado que sea capaz de operar el sistema, con lo anterior no se quiere decir que no exista, sino que se perfeccione lo que ya se tiene y se complemente lo que haga falta, para así tener un sistema de rendición de cuentas eficaz y eficiente. Para lograr lo anterior, se tiene que hacer una revisión jurídica y funcional de las instituciones que tienen a cargo esta actividad.

48 Aguilar Rivera, José A. (1999). *Los laberintos de la confianza. La construcción de las instituciones para la democracia en América Latina*. México: Instituto Federal Electoral, p. 59.

49 Ackerman, John (2005). *Social Accountability for the Public Sector. A Conceptual Discussion*, Washington D.C., The World Bank. Citado en Ackerman, John (coord.). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. México: Siglo XXI, 2008, p. 16.

50 *Ibid.*, p. 18.

47 Gonzales Romero, Evaristo (2006). *El sistema de partidos en México*. México: Convergencia, p. 3.

En resumen se puede afirmar que la poca rendición de cuentas trae implícita la desconfianza del electorado hacia sus representantes, partidos políticos e instituciones, lo que tiene como consecuencia que los ciudadanos en las jornadas electorales no acudan a las casillas a emitir su voto, pues como lo señalaba José Antonio Aguilar Rivera, el ciudadano de lo único que está seguro es que al terminar el sexenio, el país estará peor que al principio de la administración, entonces como se puede observar la mala rendición de cuentas es una de las diversas variantes que genera la crisis de representación que se ha comentado.

## VIII. CONSIDERACIONES FINALES

Para concluir el presente texto, es de suma importancia emitir las siguientes consideraciones: las discusiones actuales en el mundo se centran en determinar qué tipo de democracia emplear, si una democracia representativa o participativa, incluso se analiza si estas dos pueden ejercitarse en un mismo sistema. En este sentido, el Estado mexicano en el año 2012 implementó constitucionalmente la consulta popular, como un mecanismo de democracia participativa; sin embargo, la sociedad mexicana enfrenta diversos obstáculos para que esta pueda ejercitarse sin obtener resultados negativos en la realidad; los obstáculos a los que se hace referencia son, principalmente, la pobreza, el hambre, la falta de educación de calidad, el poco interés del ciudadano en la vida política, etcétera.

En México se optó por la implementación de un mecanismo de democracia semidirecta como una respuesta desatinada a la crisis innegable de representación que existe, ya que, como se ha sostenido a lo largo del presente trabajo, el ejercicio de la consulta popular implica una gran responsabilidad, la cual es difícil de afrontar cuando casi el ochenta por ciento de la población se encuentra en situación de pobreza, colocando así al electorado en una condición de vulnerabilidad frente a los poderes constituidos y factores reales de poder, quienes pueden aprovechar tal situación para obtener sus pretensiones, las cuales finalmente se encontrarán legitimadas a través de este mecanismo ejercido por el pueblo.

La crisis de representación a la que se ha hecho alusión en este texto, se desprende de que los individuos no confían ni creen en las instituciones democráticas, particularmente, en los partidos políticos, lo que conlleva a que actualmente exista la tendencia de implementar mecanismos de democracia participativa toda vez que los ciudadanos creen que es mejor que ellos decidan directamente sin la intervención de sus representantes.

Lo anterior no es en vano, porque principalmente quienes han dado pauta a que esto suceda son los partidos políticos, porque se han alejado de la realidad social, dejando de ser intermediarios entre el pueblo y el gobierno, preocupándose únicamente por competir entre ellos y en obtener beneficios particulares.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ackerman, John (2005). Social accountability for the public sector. A Conceptual Discussion, Washington D. C., The World Bank (2008). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. México: Siglo XXI.
- Ackerman, John (coord.) (1985). AA.VV. *Democracia, el viaje inacabado (508 a. C.-1993 d. C.)*. España: Ed. Tusquets.
- Aguilar Rivera, José A. (1999). *Los laberintos de la confianza. La construcción de las instituciones para la democracia en América Latina*. México: Instituto Federal Electoral.
- Aristoteles (2000). *La Política*. 6° ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Barthélemy, J. (1928). *Crise de la Democrate Representative*. Marcel Giard.
- Beetham, D. y Boyle, K. (1995). *Introducing Democracy 80 Questions and Answers*, Francia: Unesco.
- Bobbio, Norberto (1994). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, Norberto (1999). *Teoría generale della politica*. Turin: Einaudi.
- Bodin, Jean (1985). *Los seis libros de la República*. Tecnos, Madrid, México.
- Bouthoul, Gastón y Ortuño, Manuel (1965). *Antología de las ideas políticas*. México: Renacimiento.
- Carpizo, J. (2004). *La constitución mexicana de 1917*. 14 ed. México: Porrúa.
- Carré de Malberg, R. (1989). *Teoría general del Estado*. 2ª ed. México: FCE.
- Constant, Benjamín (1989). *Escritos políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Dahl, R. (1989). *Democracy and its critics*. Yale. E.U.A.
- Duverger, Maurice (1955). *Institutions politiques et droit constitutionnel*. París: Press Universitaires de France.

Elster, Jon (1999). *Accountability in Athenian Politics*. Main, Bernard, Adam, Przeworski y Sussan C. Stokes. *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge.

Fernández-Miranda, Campoamor (2003). *Sistema electoral, partidos políticos y parlamento*. Madrid: Colex.

García, Gual (2011). Utopía y democracia, en Aristóteles, el padre de la ciencia. *Historia Nacional Geographic*, n° 95, noviembre.

Gonzales Romero, Evaristo (2006). *El sistema de partidos en México*. México: Convergencia.

Held, David (1987). *Models of Democracy*. Stanford University Press. California: Standford.

Kelsen, H. (2002). *Escancia y valor de la democracia*. 2° ed. México: Colofón.

Kobach, K. W. (1993). *The referéndum, Direct Democracy in Switzerland*. Darthmouth, E.U.A.

Lawrence T., Farley (1986). *Plebiscite and Sovereignty*. Westview Press. Boulder.

Locke, John (1996). *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Madrid: Alianza.

Loewenstein, K. (1986). *Teoría de la Constitución*. 4° reimpresión. Barcelona: Ariel.

Merino, Mauricio (2001). *La participación ciudadana en la democracia*. 4 ed. México: Instituto Federal Electoral.

Moisen Lechuga, Patricia (2004). *Partidos políticos en México. Los Sentimientos de la Nación*. México: Museo Legislativo.

Prud'homme, Jean François (1997). *Consulta popular y democracia directa*. México: Instituto Federal Electoral.

Rousseau, J. J. (2004). *El contrato social*. Barcelona: Grandes Pensadores.

Sartori, Giovanni (1980). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

Sartori, Giovanni (1988). *Teoría de la democracia*. Vol. 2. México: Alianza Editorial.

Schmitt, Carl (1982). *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial.

Soto Barrientos, F. (2013). El referéndum en Latinoamérica: un análisis desde el derecho comparado. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie*, año XLVI, número 136, enero-abril, UNAM, México.

Vega García, Pedro de (2000). *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. 5ª ed. Madrid: Tecnos.

Vega García, Pedro de (2003). La Democracia como Proceso. (Consideraciones en torno al republicanismo de Maquiavelo. *Revista de Estudios Políticos*, nº 120 abril-junio, Madrid.

Vergottini, G. (2004). *Derecho Constitucional Comparado*. México: UNAM.

Wong Meraz, Víctor A. (2015). El referéndum constitucional, la dialéctica entre la democracia representativa y participativa. *Anuario da Faculdade de Direito da Universidade de Coruña*, nº 19, Coruña.

#### Fuentes electrónicas

Cuéntame. Disponible en <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/escolaridad.aspx?tema=P> [consultado el 17 de mayo de 2016].

Dresser, Denise (2009). *Sistema electoral para las élites*. Política, México. Disponible en [www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id](http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id) [consultado el 16 de mayo de 2016].

González, Lourdes y Wong Meraz, Alejandro (2016). La consulta popular. ¿Consolidación del sistema democrático o desmantelamiento de las instituciones? *Revista da Faculdade de Ciências Jurídicas e do Trabalho da Universidade de Vigo* n. 2, p. 28. Disponible en <http://revistacienciasjuridicas.webs.uvigo.es/images/revistas/02/02.pdf> [consultado el 1º julio de 2017].

*Informe de la pobreza en México en 2015*. Disponible en <http://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx> [consultado el 18 de mayo de 2016].

Madison, James y Jay, John (2009). Daniel Blanch. El Federalista. *Revista Foro Interno* (9): 123. ISSN: 1578-4575. Disponible en <https://revistas.ucm.es/index.php/FOIN/article/viewFile/FOIN0909110129A/7781>, [consultado el 10 de diciembre de 2016].

Pitkin, Hanna (1967). *The concept of representation*. University of California Press, Berkeley, California, p. 195. Disponible en <http://mavdisk.mnsu.edu/parsnk/Linked%20Readings/Pol321/pitkin.pdf> [consultado el 4 de julio de 2017].

Platón. *La República*. Documento preparado por el programa de Redes Informáticas y Productivas de la UNSAM, pp. 160-163. Disponible en [www.bibliotecabasica.com.ar](http://www.bibliotecabasica.com.ar), [consultado el 13 de junio de 2016].

Ruipérez, Javier (1999). Principios democráticos y federalismo. El Poder Constituyente como único soberano posible en el Estado políticamente descentralizado. *Anuario da Faculta de de Dereito da Universidade da Coruña*, nº 3: 517-558. ISSN 1138-039X. Disponible en <http://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/2048/AD-3-24.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [consultado el 1º de julio, de 2017].

Serrano Rodríguez, Azucena (2015). La participación ciudadana en México. *Estudios Políticos* (Méx.) n. 34: 93-116 (abr.). México. Disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16162015000100005&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162015000100005&lng=es&nrm=iso) [consultado en 25 junio 2017].

Villareal M., M. T. (2010). Participación ciudadana y políticas públicas. *Academia.edu* [en línea], México. Disponible en: [itesm.academia.edu/Villarreal-Mart%C3%ADnezMar%C3%ADaTeresa](http://itesm.academia.edu/Villarreal-Mart%C3%ADnezMar%C3%ADaTeresa) [consultado el día 5 de mayo de 2017].

#### Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, consultada en [www.ordenjuridico.gob.mx](http://www.ordenjuridico.gob.mx), el 10 de mayo de 2016.

Ley Federal de Consulta Popular, consultada en [www.ordenjuridico.gob.mx](http://www.ordenjuridico.gob.mx), el 10 de mayo de 2016.

# IMAGINARIOS SOCIALES DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO Y SU INFLUENCIA EN LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA DE LAS MUJERES

## SOCIAL IMAGINARIES OF GENDER VIOLENCE AND ITS INFLUENCE ON WOMEN'S PUBLIC AND POLITICAL PARTICIPATION

Fabrina Acosta Contreras<sup>1</sup>

### RESUMEN

El presente artículo analiza desde una perspectiva cualitativa los imaginarios sociales que tienen hombres y mujeres respecto a la violencia de género y la manera en que influyen en su naturalización y reproducción, en los sistemas familiares, sociales e institucionales.

De esta forma, se describen cómo los efectos culturales influyen en dichos sistemas, generando imaginarios sociales que demarcan hechos violentos en cada uno de ellos e impactan en los procesos de participación e incidencia de las mujeres en los espacios sociales y de poder.

Asimismo, es importante mencionar que el presente artículo se basa en una investigación realizada sobre imaginarios sociales y

<sup>1</sup> Psicóloga, Magíster en Estudios de Género y Violencia Intrafamiliar (Universidad del Atlántico), Magíster en Gestión de Organizaciones y Especialista en Alta Gerencia (Universidad Militar Nueva Granada). Escritora. Autora de dos libros: *Mujer sin receta*, *Evas culpables, adanes inocentes*. Asesora del Consejo Nacional Electoral para temas de género en el despacho de la Magistrada Idayris Yolima Carrillo, creadora de la asociación Evas&Adanes, columnista en diferentes medios escritos. [bvidag9@gmail.com](mailto:bvidag9@gmail.com)



violencia de género, para obtener el título de magíster en Estudios de Género y Violencia Intrafamiliar.

### PALABRAS CLAVES:

Violencia de género, género, imaginarios sociales, participación.

### ABSTRAC

This article will analyze from a qualitative standpoint the social conceptions held by men and women regarding the gender violence and the way in which they influence the way in which it becomes normal and gets spread in family, society and institutional systems.

Given this context, the text will describe how the cultural effects influence the above mentioned systems, generating social conceptions which entail violent facts in each one of them and affect women's participation and incidence processes in social and power scenarios, with the purpose of being awarded a master degree in Intrafamiliar Violence and Gender Studies.

### KEY WORDS

Gender violence, gender, social conceptions, participation.

## INTRODUCCIÓN

Es importante mencionar que existen en nuestro país una realidad que nos instala en una cotidianidad inmersa en paradigmas patriarcales que delimitan las relaciones de hombres y mujeres; otorgando libertades a los primeros que inevitablemente afectan a las segundas, como ocurre con la aprobación social de la promiscuidad masculina; el control de la vida de las mujeres o la aceptación de conductas violentas en los hombres, considerándolas como naturales y propias de su género.

Los arraigos culturales que determinan roles de género basados solo en imagina-

rios no tienen que ver con las capacidades que poseen mujeres u hombres, pues estos afianzan las visiones sexistas que solo propician mayores desigualdades, y derivadas de ellas se generan las violencias de género.

Esto lleva a reflexionar respecto a la influencia que ejercen los imaginarios sociales machistas en la ocurrencia de dicha violencia. Por ello, además de la normatividad se requieren procesos de sensibilización y transformación social y personal que permitan desnaturalizar las violencias y transformar los imaginarios sociales, es decir, que no basta lo punitivo dado que a pesar de las leyes que existen, los índices de violencia de género son altos.

En esto, es preciso enfatizar en la influencia que tienen los roles establecidos a las mujeres y a los hombres, respecto a la participación de estas en lo público y lo político, pues existen barreras que el patriarcado establece que impiden la igualdad y equidad en el desarrollo de roles de poder en la esfera pública para las mujeres.

De este modo, es importante mencionar que la violencia de género limita el logro de la igualdad y equidad, y afecta mayoritariamente a las mujeres según las cifras reportadas por Medicina Legal; en este sentido, se menciona que el panorama nacional no es esperanzador, según datos publicados en la *Revista Colombiana de Medicina Legal y Ciencias Forenses*, durante el primer semestre del 2013 fueron asesinadas 514 mujeres en Colombia. En los primeros seis meses del 2013 se registraron 15.640 casos de violencia intrafamiliar en el país. Adicionalmente, se denunciaron 12.048 hechos que involucran la violencia de pareja en donde el 90% las víctimas son mujeres (Instituto Nacional de Medicina Legal, 2013).

De acuerdo con las cifras reportadas, las mujeres siguen siendo las mayores víctimas. Asimismo, de acuerdo con las denuncias de violencia de género atendidas por las 52 Casas de Justicia en el país, el consolidado nacional muestra que, entre enero de 2002 y diciembre de 2009, se atendieron un total de 8.073.242 denuncias. Solo en el segundo semestre del año 2009 fueron recibidas 643.855 solicitudes. De estas, el 56,2% fueron realizadas por mujeres (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer - CPEM, 2011).

Resulta paradójico que las cifras de violencia de género sean tan altas, siendo Colombia uno de los países que más leyes ha sancionado a favor de erradicar la violencia de género y aun así, los altos índices de la misma persisten, cabe preguntarse si ¿las estrategias y la normatividad son efectivas o insuficientes?

En adelante se presentan algunos ejemplos de las leyes recientes dirigidas a mejorar las condiciones de las mujeres y el ejercicio de sus derechos:

- *Ley 1257 del 2008: Por la cual, se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres.*
- *Ley 1468 del 2011, Descanso remunerado en la época del parto, prohibición de despido en la época del parto y lactancia y otras.*
- *Ley 1542 de 2012, La cual elimina el carácter de querrelable y desistible el delito de violencia intrafamiliar, tipificado en los artículos 229 y 233 del Código Penal.*
- *Ley 1773 de 2016, denominada Natalia Ponce de León en la que aumentan las penas para los ataques con químicos, ácidos o sustancias similares.*
- *Ley 1761 de 2015, Rosa Elvira Celi. Tipificación del feminicidio como un delito autónomo para garantizar la investigación y sanción de las violencias contra las mujeres por motivos de género.*

Esto lleva a reflexionar respecto a que además de la normatividad se requieren proce-

sos de sensibilización y transformación social y personal que permitan desnaturalizar las violencias y transformar los imaginarios sociales, es decir, que no basta lo punitivo dado que a pesar de que existen leyes, los índices de violencia de género son altos.

Lo anterior permite afirmar que no basta la existencia de instituciones y la normatividad para erradicar la violencia de género, y ello se menciona porque quizás Colombia es uno de los países que más leyes ha san-

cionado a favor de erradicar la violencia de género, y aun así, los altos índices de la misma persisten. Algunos ejemplos del número importante de leyes recientes dirigidas a mejorar las condiciones de las mujeres, el ejercicio de sus derechos y su asistencia a tribunales de justicia buscan activar la equidad e igualdad de género. En adelante se presenta un resumen de la normatividad colombiana a favor de la protección de las mujeres y de la erradicación de la violencia de género.

Tabla 1.

NORMATIVIDAD	
Ley/año	Definición
Decreto 1440 de 1995	Se define y organiza la estructura y funciones de la Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer.
Decreto 1276 de 1997	Se promulga la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Convención de Belém do Pará, adoptada en Belém do Pará el 9 de junio de 1004.
Decreto 2200 de 1999	Se dictan normas para el funcionamiento de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. (Nota: Modificado y derogado parcialmente por el Decreto 2466 de 1999).
Ley 581 del 2000	Ley de Cuotas se reglamenta la adecuada participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones.
Ley 750 2000	Se expiden normas sobre el apoyo de manera especial, en materia de prisión domiciliaria y trabajo comunitario a la mujer cabeza de familia.
Carta circular 0038 del 2000 de la Superintendencia Nacional de Salud.	Instrucciones que deben cumplir las Entidades Promotoras de Salud respecto de la afiliación, pago de aportes y cobertura del Sistema General de Seguridad Social en Salud para madres comunitarias y sus beneficiarios

(Pasa)

(Sigue)

NORMATIVIDAD	
Ley/año	Definición
Resolución 1318 del 2000 de la Caja de Previsión Social	Se dictan las normas para la implementación del Plan Nacional de Promoción, Protección y Apoyo a la Lactancia Materna 2000-2008 en Cajanal-EPS, a través de la adopción de la iniciativa IAMI, Institución Amiga de la Mujer y de la Infancia, en sus IPS, con el fin de garantizar el mejoramiento en la calidad de Atención Materno Infantil de sus usuarios y como estrategia para inducir la demanda a estos servicios.
Resolución 001 del 2002 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario	Se define Mujer Rural para acceder a créditos con recursos de Finagro y se define el destino del crédito para actividades rurales de la mujer rural.
Ley 731 del 2002	Se dictan normas para favorecer a las Mujeres Rurales con el fin de mejorar su calidad de vida, priorizando las de bajos recursos y consagrando medidas específicas encaminadas a acelerar la equidad entre el hombre y la mujer rural.
Resolución 0112 del 2003 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Se reglamenta la operación del Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales.
Ley 08000 del 2003	Se aprueban la “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” y el “Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre 2000.
Ley 0823 del 2003	Se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres.
Ley 1009 del 2006	Por medio de la cual se crea con carácter permanente el Observatorio de Asuntos de Género.
Ley 1023 del 2006	Por la cual, se vincula el núcleo familiar de las madres comunitarias al Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.
Circular 0025 del 2007 (Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud)	Para: Gobernadores, Alcaldes, Directores Departamentales.
Decreto 1422 de 2007	Se concede un estímulo a las Madres Comunitarias del “Programa Hogares Comunitarios de Bienestar”.
Decreto 4685 de 2007	Se promulga el “Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer”, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 6 de octubre de 1999

(Pasa)

(Sigue)

NORMATIVIDAD	
Ley/año	Definición
Ley 1232 del 2008	Se modifica la Ley 82 de 1993, Ley Mujer Cabeza de Familia y se dictan otras disposiciones.
Ley 1257 del 2008	Se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.
Ley 1468 del 2011	Se modifican los artículos 236, 239, 57, 58 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones. Descanso remunerado en la época del parto, prohibición de despido en la época del parto y lactancia y otras.
Ley 1542 de 2012	Elimina el carácter de querellable y desistible el delito de violencia intrafamiliar, tipificado en los artículos 229 y 233 del Código Penal.
Ley 1773 de 2016, denominada Natalia Ponce de León	Aumentan las penas para los ataques con químicos, ácidos o sustancias similares.
Ley 1761 de 2015. (Rosa Elvira Cely).	Tipificación del feminicidio como un delito autónomo para garantizar la investigación y sanción de las violencias contra las mujeres por motivos de género.

Fuente: Elaboración propia. Con datos de normatividad

Se considera importante introducir a los dos conceptos fundamentales para el presente artículo, *Violencia de género*, es una forma específica de ejercer poder y dominación caracterizada por la desigualdad en la relación entre hombres y mujeres, un escenario donde las mujeres son las más vulneradas en sus derechos. De tal manera, se puede afirmar que la violencia contiene y responde a factores biológicos, psicológicos, psicosociales, simbólico-culturales, políticos, éticos e históricos (Pérez, Duarte & Noroña, 2001: 534).

*Imaginarios sociales*, este concepto enmarcado en el criterio de Castoriadis (1993), se entiende como lo que influye en la idea

que se tiene de algo y de su manera de funcionar, estos conforman un escenario amplio que puede ir desde las relaciones entre personas hasta la influencia de las instituciones. Se construyen de manera colectiva y se sostienen durante mucho tiempo por lo sólido que se vuelven al transmitirse culturalmente de generación en generación.

Para el presente artículo fue necesario problematizar los conceptos de violencia, género e imaginarios sociales según lo planteado por autoras como Joan Scott, Marta Lamas, Marcela Lagarde, Cornelius Castoriadis, entre otras, que permitieron analizar los temas desde diferentes visiones para

lograr una mirada a los imaginarios sociales de la violencia de género.

En el desarrollo del texto entenderemos la categoría de género como la construcción social de lo que es ser mujer y hombre, como elemento propio y constitutivo de las relaciones sociales y significaciones de poder, de identidad subjetiva (autonomía) e identidad genérica (construidas) como lo propone Scott (1990). Y el concepto de imaginario social como el que influye en la idea que se tiene de algo y de su manera de funcionar, que puede ir desde las relaciones entre personas hasta la influencia de las instituciones, como lo afirma Castoriadis (1993).

Este sentido, es importante aclarar que, aunque se considera que género y violencia

de género no son conceptos que se identifiquen exclusivamente con la mujer o con lo femenino y se reconoce que la violencia de género también se ejerce en contra de los hombres, este trabajo se enfatizó en el análisis sobre la violencia (de género) ejercida en contra de las mujeres por representar el más alto índice de víctimas en el país.

Así que este artículo se organiza de la siguiente manera: el primer capítulo define y plantea una problematización de los conceptos utilizados en la investigación tales como, género, violencia de género e imaginarios sociales. El segundo analiza el tema de las mujeres y la participación en lo público. Y, por último, se presentan las conclusiones.



## 1. CAPÍTULO: PROBLEMATIZACIÓN DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO DESDE EL CONCEPTO DE IMAGINARIO SOCIAL

*“La violencia contra las mujeres es quizás la más vergonzosa violación de los derechos humanos. No conoce límites geográficos, culturales o de riquezas. Mientras continúe, no podemos afirmar que realmente hemos avanzado hacia la igualdad, el desarrollo y la paz”.*

Kofi Annan (1999)

Este capítulo corresponde a aspectos generales que involucran las principales categorías de análisis que sustentan la investigación: género, violencia de género e imaginarios sociales. En un primer momento se analizarán los aportes de autoras como Joan Scott, Marta Lamas y Graciela Hierro, entre otras, en relación con el concepto de género y su uso para comprender los tipos de violencia que están sufriendo de manera mayoritaria las mujeres. Por último, se indagará en el concepto de imaginario social de Cornelius Castoriadis.

### 1.1 El género como categoría: orientaciones teóricas y reflexiones

El concepto género definido por Joan Scott (1990) viene a ser un elemento propio y constitutivo de las relaciones sociales. La autora refiere que es una forma inicial de relaciones y significaciones de poder, de identidad subjetiva (autonomía) e identidad genérica (construidas). Este concepto

articula el género no solo en las relaciones desiguales sino en el ámbito de las relaciones de poder lo cual se considera relevante para el análisis que se pretende realizar respecto a la violencia basada en género y los imaginarios sociales que tienen que ver mucho con las prácticas desiguales y las relaciones de poder entre hombres y mujeres.

Por ello, es pertinente referirse a los roles de género y a las limitaciones adjudicadas a las mujeres en diferentes espacios públicos. En este sentido, la configuración de las violencias como problema público se intercepta con la historia de la constitución de las mujeres como sujetas sociales.

De esta manera, se toma como punto de partida a Scott (1996) en su trabajo *El género: una categoría útil para el análisis histórico*, muestra la manera en que comenzó el debate sobre el género en los años setenta, sus usos y transformaciones. El propósito de la autora fue aportar una nueva visión sobre varios aspectos de las relaciones de género. En palabras de Scott (citado por Tarrés, 2013):

*Ya no se trata de la historia de lo que ocurrió a las mujeres y los hombres y la manera en cómo ellos y ellas reaccionaron; se trata más bien de la significación subjetiva y colectiva que una sociedad da a lo masculino y lo femenino y cómo al hacerlo, ella confiere a las mujeres y a los hombres sus respectivas identidades (6).*

Scott destacó que la categoría género es un elemento constitutivo de las relaciones so-

ciales basadas en las diferencias percibidas entre los sexos, a la vez, que es una forma primaria de relaciones significantes de poder. Por su parte, Martha Lamas considera que las mujeres comparten como género la misma condición histórica y difieren en sus situaciones particulares. Define el concepto de género como:

*El conjunto de creencias, prescripciones y atribuciones que se construyen socialmente tomando a la diferencia sexual como base. Esta construcción social funciona como una especie de “filtro” cultural con el cual se interpreta al mundo, y también como una especie de armadura con la que se constriñen las decisiones y oportunidades de las personas dependiendo de si tienen cuerpo de mujer o cuerpo de hombre (2007: 1).*

De igual manera, Arango, León & Viveros (1995) sostienen que “La categoría género permite diferenciar aproximaciones a la identidad femenina: en tanto “identidad de género”, la identidad femenina se presenta como una construcción social y cultural, variable e histórica que se distingue de la identidad sexual entendida como estructuración psíquica” (23). Por su parte, Graciela Hierro (1998), en su ensayo titulado *La violencia en el género* habla de género como:

*La identidad social diferente de acuerdo con el sexo biológico, que se lee como inferioridad para las mujeres. Y es precisamente la consideración asimétrica de la identidad genérica lo que relaciona con el uso de la violencia, como el instrumento para ejercer el poder de*

*la instancia que se considera superior. En suma, se trata del ejercicio de la violencia, la fuerza, el poder y la potencia, contra los derechos humanos en mayor medida de las mujeres (26).*

Ahora bien, se puede extraer de la postura de Hierro (1998) que considera que el sexismo no es un hecho natural sino una ideología, y los hechos que provoca son actos deliberados basados en justificaciones como las que se han usado para argumentar la discriminación racial. De esta manera, establece un tema sumamente importante para el presente documento y es la reflexión sobre el sexismo como elemento claro de la violencia generada por el sistema patriarcal. Afirma que: “El patriarcado es una estructura de violencia que se institucionaliza en la familia, se refuerza en la sociedad civil y se legitima en el Estado” (267).

La consideración de la mujer como objeto permanece viva en muchos ámbitos de la vida cotidiana y es en este sentido que se pretenden analizar los imaginarios sociales respecto a la violencia de género en Riohacha. Un aporte a la mirada de dichos imaginarios sociales es la forma como Hierro (1998) analiza algunos aspectos que han generado feminicidios en Ciudad Juárez en el desarrollo del ensayo *La violencia en el género* en el que además de indicar el impacto del sexismo, patriarcado e imaginarios que justifican la violencia en especial medida contra las mujeres, señala especialmente que el poder patriarcal se mantiene y perpetua.

De este modo, posterior a la revisión del concepto género el cual involucra los ro-



les, las relaciones de poder, inequidades o desigualdades entre hombres y mujeres, es pertinente abordar la violencia de género y las diferentes tipologías, todo ello con el fin de nutrir el análisis que se hará de la influencia que tienen los imaginarios sociales en dicha violencia.

### 1.2. Violencia de género y tipologías

Sin lugar a dudas, los avances teóricos del feminismo académico sumados a una fuerte movilización de las organizaciones de mujeres incidieron de manera positiva en los adelantos normativos que distintas instancias internacionales y nacionales desarrollaron para frenar la violencia hacia las mujeres, así como las barreras que impedirían escenarios de igualdad entre hombres y mujeres.

El concepto de violencia de género que recogió la Ley 1257 (2008) es uno de los más completos al incluir la violencia psicológica, sexual, económica y patrimonial, y contemplar diversos ámbitos de ocurrencia (privado/público), así como la multiplicidad de espacios en que puede ocurrir (pareja, familiares, laborales, etc.). El texto de la ley reza así:

Por violencia contra la mujer se entiende de cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado. Para

efectos de la presente ley, y de conformidad con lo estipulado en los Planes de Acción de las Conferencias de Viena, Cairo y Beijing, por violencia económica, se entiende cualquier acción u omisión orientada al abuso económico, el control abusivo de las finanzas, recompensas o castigos monetarios a las mujeres por razón de su condición social, económica o política. Esta forma de violencia puede consolidarse en las relaciones de pareja, familiares, en las laborales o en las económicas.

Entendiendo que la violencia de género corresponde a un concepto amplio se considera pertinente presentar (Tabla 2) una descripción de los conceptos que han surgido desde diferentes organismos sobre las violencias.



Tabla 2. Definiciones sobre violencia de género

ORGANISMO	CONCEPTO	DEFINICIÓN
Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución de 2012-1993 (ONU, 1994)	Violencia de género	Todo acto de violencia basado en el género que tiene como resultado posible o real un daño físico, sexual o psicológico, incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, ya sea que ocurra en la vida pública o en la vida privada. Incluye la violencia física, sexual y psicológica en la familia, incluidos los golpes, el abuso sexual de los niños y las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital y otras prácticas tradicionales que atentan contra la mujer, la violencia ejercida por personas distintas del marido y la violencia relacionada con la explotación; la violencia física, sexual y psicológica al nivel de la comunidad en general, incluidas las violaciones, los abusos sexuales, el hostigamiento y la intimidación sexual en el trabajo, en instituciones educativas y en otros ámbitos, el tráfico de mujeres y la prostitución forzada; y la violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, donde quiera que ocurra.
Consejo de Europa, julio de 2002 (Consejo de Europa. Asamblea Parlamentaria, 2002)	Violencia doméstica	La violencia doméstica es un tipo de comportamiento abusivo (abusos físicos, sexuales o emocionales) perpetrados por un miembro de la pareja sobre el otro para conseguir o mantener el control. Sucede en la casa familiar y a veces también se ven involucrados los hijos u otros miembros de la familia.
I Congreso de Organizaciones Familiares celebrado en Madrid en diciembre de 1987 (Torres y Espada, 1996)	Violencia familiar	Toda acción u omisión de uno o varios miembros de la familia que dé lugar a tensiones, vejaciones u otras situaciones.
Convención de Belén, suscrita por la Organización de Estados Americanos (OEA) en junio de 1994	Violencia contra la mujer	Artículo 1º: Para los efectos de esta convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

(Pasa)

(Sigue)

ORGANISMO	CONCEPTO	DEFINICIÓN
Convención de Belén, suscrita por la Organización de Estados Americanos (OEA) en junio de 1994	Violencia contra la mujer	Artículo 2º: Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual, psicológica: Que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual; Que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y... Que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra.
Asociación Americana de Psicología (Walker, 1999)	Violencia o maltrato doméstico	Un patrón de conductas abusivas que incluye un amplio rango de maltrato físico, sexual y psicológico, usado por una persona en una relación íntima contra otra, para ganar poder o para mantener el abuso de poder, control y autoridad sobre esa persona.
Asociación Americana de Psicología (2002)	Abuso y violencia familiar	La variedad de maltrato físico, sexual y emocional, que utiliza un miembro de la familia contra otro, entendiéndose por familia "... la variedad de relaciones, más allá de las de parentesco o matrimonio", en reconocimiento de que dinámicas similares de abuso pueden ocurrir en esas relaciones.
Instituto de la Mujer (Díaz-Aguado, Martínez-Arias, 2002)	Violencia doméstica	Cualquier definición de violencia doméstica debe contener los siguientes elementos: Ejercicio de violencia física, sexual y/o psicológica. Practicada por la/el cónyuge o excónyuge, pareja de hecho, expareja o cualquier otra persona con la que la víctima forme o haya formado una unión sentimental o por cualquier otro miembro de la unidad familiar. El agresor está en una situación de dominio permanente, en los casos en que la víctima es la mujer. Habitualidad en el caso de la violencia psicológica, reiteración de los actos violentos.

Fuente: González (2008: 9).

El resumen realizado en la tabla, que recoge definiciones de distintas instituciones y autores, revela el complejo entramado que constituyen las violencias. De este modo, tanto las violencias de género que en su amplia acepción como se ha dicho en la tabla 1 en el contexto familiar o social, así como las violencias específicas que sufren las mujeres a razón de su género, se incluyen en la amplia categoría de *violencia de género* o *violencias basadas en género*.

### 1.3. El concepto de imaginario social

Se torna útil el estudio de los imaginarios sociales desde un enfoque de género, desnaturalizador y crítico con los paradigmas patriarcales. Asimismo, abordar el concepto de *género*, desde un criterio de organización social que permite analizar las desigualdades entre hombres y mujeres. Es importante mencionar que los arraigos culturales que determinan roles de género basados solo en imaginarios no tienen que ver con las capacidades que mujeres u hombres poseen, pues estos afianzan las visiones sexistas que solo propician mayores desigualdades y derivadas de ellas violencias de género.

El concepto de *imaginarios sociales* para este documento está enmarcado en el criterio de Castoriadis (1993), entendiéndolos como los que influyen en la idea que se tiene de algo y de su manera de funcionar, estos conforman un escenario amplio que puede ir desde las relaciones entre personas hasta la influencia de las instituciones. Se construyen de manera colectiva y se sostienen durante mucho tiempo por lo sólido

que se vuelven al transmitirse culturalmente de generación en generación.

Castoriadis propone la configuración de lo que denomina una ontología de la creación que permita fundar las bases de una auténtica autonomía individual y colectiva, enfatizando en el carácter histórico de la producción social, así como de las instituciones y sus respectivos valores. Sumado a lo anterior, señala Agudelo (2011) que:

*Las definiciones sobre imaginario van de lo mítico crítico a lo simbólico, pasando por otras dimensiones que refieren los estados de conciencia o inconsciencia. A esto se añade que lo imaginario está asociado a otras complejas categorías teóricas como cultura, sociedad, imaginación e imagen (2).*

Es decir, los imaginarios no son estáticos, van transformándose de acuerdo con los momentos y las situaciones, en particular, otorgándole un sentido holístico y dinámico. Ninguna cultura o sociedad es inaccesible a dichas transformaciones. Por ejemplo, en Riohacha se han vivido diversas bonanzas (unas legales, otras no), como las de la marihuana, el carbón, sal y gas, las cuales han ejercido impacto en los imaginarios sociales y en la forma de comportarse la sociedad riohachera y en ellos resultan claros los que son asignados o aprobados para hombres o mujeres.

Si bien, los imaginarios sociales son dinámicos vale preguntarse: *¿Cómo logran tener continuidad en diferentes momentos de la historia y de la actualidad, y cómo logran*

influir las formas de actuar de las personas? Es en este punto en donde las instituciones sociales ejercen su poder en la reproducción y naturalización de los imaginarios sociales. Esto se afirma basándose en lo que aporta el autor Castoriadis (1993).

De esta manera, el concepto de imaginario social sirve para comprender la manera como se naturalizan las violencias de género; es decir, se puede afirmar que los imaginarios sociales influyen en la condición de ser mujer y han propiciado que el género masculino e incluso el femenino perciban a la mujer como víctima, como un instrumento que tiende a ser degradado, dominado y cosificado. Además de depender de un poder o dominio masculino, se les considera –raras– a aquellas que demuestran autonomía, libertad y empoderamiento.

## CAPÍTULO 2. MUJER PARTICIPACIÓN Y EMPODERAMIENTO

*“Cuando una mujer entra en política, cambia la mujer. ¿Cuando entran muchas cambia la política”.*

Michell Bachelet

Cuando se hace referencia a la participación de las mujeres en lo público, es fundamental reflexionar sobre los imaginarios sociales que estigmatizan los roles de las mujeres, su empoderamiento y el acceso igualitario a los derechos; si bien las mujeres son líderes promotoras del cambio que impulsan a otras mujeres a participar, reivindicar sus derechos y fortalecer las

comunidades y su participación es fundamental para la gobernanza democrática. Estamos frente a una realidad y es que las mujeres todavía tienen mucho camino por recorrer para conseguir la igualdad de representación en puestos de poder y liderazgo.

Está claro que hablar de las mujeres en contextos de participación y de real inclusión representa paralelamente desmitificar su rol determinantemente privado (doméstico); pues las mujeres no son exclusivamente objetos reproductivos o sumisos, sino que son seres pensantes y capaces de engendrar ideas y acciones que revolucionan el mundo social y público.

Tal como lo reconoce la CEDAW: *“La participación de las mujeres en todas las esferas de la vida social, en igualdad de condiciones con los hombres, es indispensable para el desarrollo pleno y completo de un país”, sin embargo en el mundo entero, ninguna sociedad ha logrado aun totalmente garantizar la plena participación de las mujeres, reconocer y potencializar su liderazgo y representar sus agendas y necesidades en las políticas públicas”.*

Es importante mencionar que la representación cuantitativa en escenarios electorales o cargos de poder es un importante logro en la búsqueda de la paridad entre géneros y el acceso igualitario a cargos de poder para hombres y mujeres, porque estos son indicadores de suma importancia para analizar la situación (avances o retrocesos) en el tema y facilita la búsqueda de estrategias al respecto; pero es fundamental que previo o paralelo a esto, hombres

y mujeres se sensibilicen con las problemáticas que afectan mayoritariamente a las mujeres, como una manera de garantizar la efectividad de la equidad e igualdad.

De este modo, es preciso tener en cuenta que la participación es un instrumento de la ciudadanía para inmiscuirse en la satisfacción de sus demandas y fortalecer el tejido social. Según Velásquez y González (2013) esta fue asumida por América Latina en la década de los sesenta como estrategia de intervención de la sociedad civil para dinamizar el desarrollo social. Del mismo modo, afirman que la participación se asume como una manera de acción individual o colectiva que involucra un esfuerzo racional e intencional de una persona o un grupo para lograr beneficios y tomar parte en una decisión (2003, 57).

El concepto y los mecanismos para la participación se han ido ampliando y fortificando de acuerdo con cada etapa histórica. En este sentido, en Colombia la Constitución de 1991, el artículo 103 le da origen a la Ley 134 de 1994, que regulan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, *iniciativa popular legislativa y normativa; referendo; consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; revocatoria del mandato; plebiscito y cabildo abierto*. Estos son espacios y formas participativas trazadas para que la población incida directamente en la formulación, ejecución, seguimiento y vigilancia de las cuestiones públicas que le conciernen como sujeto de derechos en un país que se fundamente en ser un Estado social de derechos.

La participación es clave para la democracia y en la Constitución Política de 1991 es básica para la equidad social para hombres y mujeres, además, es decisiva en la construcción de relaciones equitativas de la vida personal, familiar y social. Con la Constitución se fortalece la participación cuando desde el preámbulo se incluye como derecho y deber fundamental para la toma de decisiones y la inclusión ciudadana en todos los espacios de la vida política, social y comunitaria de país.

De este modo, se originan leyes buscando *normatizar* la participación ciudadana en las cuestiones que le incumben: Ley 134 del 1994, reglamenta los mecanismos de participación ciudadana; Ley 152 de 1994, establece los Consejos Territoriales de Planeación; Ley 850 de 2003, instituye las veedurías ciudadanas para ejercer vigilancia sobre la gestión pública y la Ley 731 del 2002 que implanta la participación de la mujer rural en los órganos de decisión.

Por eso es fundamental que se apropien conceptos y se desmitifiquen imaginarios sociales que arraigan la desigualdad entre géneros. En adelante se presentan los conceptos inclusión, representación, paridad.

### 2.1. Inclusión, representación y paridad

Según el Observatorio de Estudios de Género de Colombia, la inclusión de las mujeres en la política implica la garantía de ser elegidas en cargos de elección y designación. Sin embargo, la inclusión no es suficiente ya que además debe haber representación. Esta última es entendida como el compor-



tamiento de las mujeres elegidas en representación de los intereses y necesidades del colectivo de mujeres.

El concepto de paridad no solo requiere que las mujeres y hombres tengan una participación de 50 y 50 en los órganos de decisión. Para alcanzarla, es necesario a su vez llevar a la agenda pública temas prioritarios para las mujeres, como los derechos sexuales y reproductivos y el trabajo no remunerado que estas realizan, entre otros.

Por esta razón, la autonomía de las mujeres es un factor fundamental para garantizar el ejercicio de sus derechos humanos en un contexto de plena igualdad, con control sobre su cuerpo, con la posibilidad de generar ingresos y tener recursos propios y participar plenamente de la toma de decisiones que afectan su vida y su colectividad.

La participación política, en igualdad de condiciones para mujeres y hombres, es un requisito que cobra fuerza como fundamental en el ejercicio de los gobiernos democráticos.

Como señala la resolución sobre la participación de la mujer en la política aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2011, “las mujeres siguen estando marginadas en gran medida de la esfera política en todo el mundo, a menudo como resultado de leyes, prácticas, actitudes y estereotipos de género discriminatorios, bajos niveles de educación, falta de acceso a servicios de atención sanitaria, y debido a que la pobreza las afecta de manera desproporcionada”.

La promoción del liderazgo y participación política de las mujeres es fundamental para

fortalecer la democracia y la gobernabilidad. El liderazgo y participación de las mujeres es un asunto del fortalecimiento de la democracia como un sistema político y social capaz de incluir y representar a toda la ciudadanía y genera beneficios para toda la sociedad.

A pesar de esta exclusión formal, las mujeres han buscado tomar parte activa de las decisiones que las afectan. Durante el siglo XIX, activistas sufragistas tomaron fuerza en los Estados Unidos y Europa occidental, exigiendo a los gobiernos que les garantizaran a las mujeres los mismos derechos políticos que a los hombres. Muchos de los argumentos en contra de garantizar el voto femenino, giraban en torno al papel del hombre como representante del hogar. Bajo esta premisa, los deseos e intereses de las mujeres estarían bien representados por sus esposos (Banaszak, 1996; Offen, 2000).

La representación política de las mujeres es, en primer lugar, una cuestión de justicia: las mujeres son la mitad de la población mundial, deberían ocupar la mitad de las oficinas públicas (Phillips, 1995). Al mismo tiempo, la presencia de las mujeres en los cargos de elección popular permite la articulación de sus intereses, de manera que estos estén realmente representados (Mansbridge, 1999; Mansbridge, 2003; Phillips, 1995).

## 2.2 La mujer transformadora: logro de espacios de participación

Desde la Revolución Francesa, las mujeres han jugado un papel definitivo en los prin-

cipales acontecimientos de la historia. Sin su participación activa, la reivindicación de los derechos humanos no se hubiere dado o no hubiese tenido la preponderancia que la caracterizó. Y en este sentido, fue fundamental el rol de Olympe de Gouges<sup>2</sup> con su Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadanía.

Ya en el siglo XX, la mujer accedió a cargos no solo de poder sino también de decisión. Casos como el de Margaret Thatcher en Inglaterra, y de Tawakkul Karman, Ellen Johnson-Sirleaf y Leymah Gbowee en África (Premios Nobel de Paz en 2011), así lo demuestran.

En el contexto latinoamericano, la exclusión de las mujeres de la ciudadanía y de la política se visibilizó entrado el siglo XX. Sin embargo, con la aparición de los grupos feministas y de las políticas de género las mujeres lograron el derecho a administrar sus bienes, el acceso a la educación superior, a cargos públicos; el derecho al voto y a la regulación de horarios y mejora de sus salarios.

En este sentido, el derecho al voto se convirtió en la puerta de entrada a la participación política de las mujeres, aunque los datos demuestran que esta ha sido minoritaria. Y es que aunque las mujeres latinoamericanas son más del 50% de la población electoral y que 13 países (1) de nuestra región cuentan con legislaciones que deter-

minan las cuotas para inscripción de candidatas a los parlamentos nacionales, solo 3 países han superado el 30% de la participación femenina y ellos son Argentina, 38.5%, Costa Rica, 36.8% y Ecuador, 32.3%.

Estos datos refuerzan la idea de que las leyes de cuotas sirven como mecanismo temporal, aunque necesita ser supervisado, pues no garantizan la paridad de la mujer en todas las instancias del Estado.

Según el Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL (2011) en el último período presidencial en América Latina, el porcentaje de las mujeres en gabinetes ministeriales es del 17.5%. En este sentido, se podría señalar que, aunque los avances son representativos, aún quedan obstáculos por sortear. Y por ello es que precisamente cobra relevancia lo señalado por Rebeca Grynszpan (UNDP 2009) con relación a que “*la equidad de género no es un asunto de mujeres sino de desarrollo*”. Y podríamos añadir algo adicional y es que la participación política con enfoque de género debe garantizar tres elementos: inclusión, representación y paridad.

Por su parte, Michelle Bachelet en su discurso en el Encuentro Internacional de Mujeres en Chile manifestó que: “*Será el siglo de las mujeres*”. De ahí que se necesiten más mujeres en espacios de poder que garanticen una representación igualitaria; mujeres que utilicen su poder para escuchar, hacer alianzas y que construyan democracia. Y ante estos retos indicó que, aunque “*no será fácil, están llamadas a trabajar para derrotar la desconfianza... Fuerza y coraje para seguir en la política porque sus países las necesitan*”.

<sup>2</sup> Es el seudónimo de Marie Gouze, escritora, dramaturga, panfletista y filósofa política francesa, autora de la Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana. Como otras feministas de su época fue abolicionista.



### 2.3 La inclusión de la perspectiva de género en la participación

Es preciso que las leyes y políticas creadas a favor de la participación, incidencia y empoderamiento de las mujeres trasciendan de lo teórico a lo práctico y sean alcanzables para todos los sectores de la sociedad; por ello es conveniente que sean percibidas por los legisladores, gobernantes y ciudadanía en general, como herramientas favorables para toda la sociedad cumpliendo con principios de derechos humanos, y que lo concerniente a temas de género no sea percibido como conflictos entre géneros, sino que siempre debe lograrse que se vean como normas para el bien general.

Entre muchos de los pasos por cumplir en la búsqueda de una efectiva participación de las mujeres en política y en escenarios de poder público, es fundamental fortalecer en los partidos las direcciones género para garantizar la implementación rigurosa de las agendas de género en cada uno de ellos.

Si bien existen leyes que buscan lograr la efectiva inclusión y participación de las mujeres, como la Ley de Cuotas (581 de 2000), es importante que se entienda que el cumplimiento estricto de dicha ley es el 30% de participación femenina como mínimo porcentaje requerido, no se debe perder de vista que el propósito integral de la Ley es alcanzar la paridad (50-50) en los altos cargos de dirección del país, es decir, que no sea un mínimo de cumplimiento sino un escenario de promoción a un logro más integral y equitativo; en ello es importante que

todos los sectores logren aunar esfuerzos para que Colombia logre esta gran meta.

Es claro que la cultura patriarcal restringe la ciudadanía plena a la mujer porque suele imaginarlas como ciudadanas de segunda. Lo que se evidencia en las relaciones de género en los ámbitos de la vida cotidiana, la participación política no solo le llegó más tardía que a los hombres, también es desigual; en la forma como es asumida en los planes de desarrollo estatales que son vistas como poblaciones vulnerables y con el menor presupuesto para la ejecución de las metas.

Las estadísticas señalan que son las más afectadas por la violencia y en particular la de género; reciben menor salario que los hombres y son discriminadas por su condición de género en casi todas las esferas de la vida cotidiana, pese a los avances de la normativa jurídica que a nivel nacional e internacional reclaman derechos específicos para ellas por su condición de subordinadas.

De este modo, es importante mencionar lo consagrado en la Conferencia de Beijing (1995), en la que se reafirmó que *“La participación igualitaria de la mujer en la adopción de decisiones no solo es una exigencia básica de justicia o democracia, sino que puede considerarse una condición necesaria para que se tengan en cuenta los intereses de la mujer. Sin la participación activa de la mujer y la incorporación del punto de vista de la mujer a todos los niveles del proceso de adopción de decisiones no se podrán conseguir los objetivos de igualdad, desarrollo y paz”*.

La Plataforma de Acción de Beijing asevera, la igualdad de derecho de la mujer para participar en la gestión de los asuntos públicos. Así mismo, señala dos objetivos claves:

1. proveerla de igualdad de acceso y la plena participación en las estructuras de poder y en la toma de decisiones.
2. esparcir su capacidad participativa en la aceptación de decisiones y en niveles directivos.

#### Constitución política de 1991: la presencia de las mujeres

A partir de la Constitución Política de 1991, las mujeres han incrementado de manera gradual su presencia en los espacios de elección popular; sin embargo, esta sigue siendo muy baja. Por otra parte, en el ejercicio de los derechos políticos, a pesar de la alta participación de las mujeres como electoras o en las bases de los partidos políticos, su postulación y elección para cargos públicos y su presencia en la dirección de los partidos es mínima. Por ello, es necesario promover el acceso de la mujer a dichos cargos para ampliar su participación en la toma de decisiones del Estado y garantizar que los estatutos de los partidos y movimientos políticos permitan más espacios de participación a la mujer.

Es importante mencionar que desde que las mujeres obtuvieron el derecho al voto en 1954, se ha construido un marco legal en Colombia que ha buscado la inclusión de las mujeres en cargos de decisión política. En primer lugar, la Constitución de 1991 (y

sus reformas), que reconocen la igualdad entre hombres y mujeres, como en los (artículos 13 y 43), como en el (artículo 40) la obligación de garantizar la participación de la mujer en niveles decisorios de la Administración Pública; así como la aplicación de la equidad de género como principio rector de los partidos políticos (artículo 107)<sup>3</sup>.

Lo anteriormente mencionado, informa que el fin último de todos los esfuerzos y mecanismos establecidos debe apuntar a la paridad participativa. En adelante se presentan aspectos del marco legal de Colombia que apuntan a promover la participación de las mujeres.

#### 2.4 Marco legal

##### Ley 581 de 2000

En el año 2000 se aprobó la Ley 581 de 2000, por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional. Según lo establecido en el artículo 1º, tiene como finalidad

*“Crear los mecanismos para que las autoridades, en cumplimiento de los mandatos constitucionales, le den a la mujer la adecuada y efectiva participación a que tiene derecho en todos los niveles de las ramas y demás órganos del poder público, incluidas las entidades a que se refiere el inciso final del artículo 115 de la Constitución Política de Colombia, y*

<sup>3</sup> Esta reforma fue introducida mediante Acto Legislativo 1 de 2009.

además promuevan esa participación en las instancias de decisión de la sociedad civil”.

Asimismo, en el artículo 4° (Ley 581 de 2000) se menciona la importancia de *promover la participación efectiva de las mujeres en los diferentes niveles del poder público, por ello, mínimo el treinta por ciento (30%) de los cargos de máximo nivel decisorio deben ser desempeñados por mujeres; igualmente el treinta por ciento (30%) de los cargos de otros niveles decisorios deben ser ocupados por mujeres, en las tres ramas y órganos del poder público, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal, incluidos los cargos de libre nombramiento y remoción de la rama judicial.*

#### Ley 1475 de 2011

Por medio de la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, así como de los procesos electorales. Esta ley enfatiza en la organización de los partidos políticos y establece de manera puntual en el art. 1, núm. 4. Lo siguiente:

*“En virtud del principio de equidad e igualdad de género, los hombres, las mujeres y las demás opciones sexuales gozarán de igualdad real de derechos y oportunidades para participar en las actividades políticas, dirigir las organizaciones partidistas, acceder a los debates electorales y obtener representación política”.*

#### Ley 1434 de 2011

Por la cual, se crea la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer en el Congreso. Esta

Comisión busca fomentar la participación de las mujeres en el ejercicio de la labor legislativa y de control político, a través de funciones tales como elaborar proyectos de ley para la garantía de los derechos humanos de las mujeres en Colombia y ejercer control político para que los derechos de las mujeres se garanticen en el marco de planes, programas, proyectos y políticas públicas, entre otras.

#### Ley 1450 de 2011

La cual expide el Plan Nacional de Desarrollo. Esta ley establece (art. 177) que el Gobierno Nacional en cabeza de la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer adoptará una política nacional de equidad de género para garantizar los derechos humanos de las mujeres y la igualdad de las mujeres. Uno de los ejes en el que actualmente se está trabajando en el marco de formulación de esta política de equidad para las mujeres, liderada por la Alta Consejería con la participación activa del Gobierno y de las organizaciones sociales, es el de participación política de las mujeres.

### 2.5. Situación en Colombia

Al referirnos al caso colombiano, es importante hacer referencia a la frase del Constituyente del año de 1886, José María Samper, quien indicó lo siguiente: *“la mujer no ha nacido para gobernar la cosa pública y ser política. Porque ha nacido para obrar sobre la sociedad por medios indirectos, gobernando el hogar doméstico y contribuyendo a formar las costumbres y a servir de fundamento y de modelo a todas las virtudes delicadas, suaves y profundas”.*

Por fortuna para nosotras, el Acto Legislativo 3 de 1954 nos otorgó el derecho a elegir y ser elegidas. Y es en el año de 1957 cuando por primera vez fuimos a las urnas. Posteriormente, la Constitución de 1991 estableció la igualdad de derechos entre hombres y mujeres.

En el año 2000 la Ley 581, conocida como Ley de Cuotas estableció que mínimo el 30% de los cargos de máximo nivel decisorio deben ser desempeñados por mujeres. Sin embargo, según el informe de la Procuraduría General de la Nación de las 1.174 instituciones estatales, solo 137 cumplen con esta norma.

A pesar de ello, si miramos los datos de Colombia, la situación no es muy diferente a la de latinoamericana:

- Hasta el momento ninguna mujer ha ejercido la Presidencia de la República.
- En el período 1958-1974, el promedio de participación política fue de 6.79 mujeres por cada 100 hombres.
- Colombia está en los últimos lugares de Latinoamérica en representación femenina en los congresos nacionales: En lo concerniente al Senado la participación de las mujeres en el período 1998-2002 fue del 13%; en el del 2002-2006 del 12%; en el de 2006-2010 del 12% y en el 2010-2014 llegó al 16%. En cuanto a la Cámara de Representantes la participación es menor: entre 1998-2002 fue del 11%; entre 2002-2006 del 12%; entre 2006-2010 del 10% y entre el 2010-2014 del 12%.

- En diciembre de 2010 de 13 ministerios solo 4 eran mujeres; de 24 viceministerios 7 eran ocupados por mujeres; pero de las 16 consejerías y programas, el 50% eran presididos por mujeres.

**Al revisar la participación de la mujer en el nivel regional y local, la situación es prácticamente igual:**

- Gobernaciones: entre 1998-2000 el 3.2% eran mujeres; en el período 2001-2007 aumentó hasta el 6.2%; y entre 2008 y 2011 nuevamente descendió al 3.12%. Para el período 2011-2014 se escogieron a 3 gobernadoras.
- Asambleas departamentales: entre 1998-2000 el 5.2% fueron mujeres; entre 2001-2003 el porcentaje aumentó hasta el 13.8%; continuó el ascenso entre 2004-2007 al llegar al 15.6% y entre 2008 y 2011 alcanzó el 17.5%. Para los años 2011-2014 son 60 diputadas.
- Alcaldías: entre 1998-2000 el 5.2%; entre 2001-2003 el 7.3%; 2004-2007 el 7.6% y entre 2008 y 2011 el 9.9% de mujeres en las alcaldías municipales. Para el período 2011-2014 fueron escogidas 107 alcaldesas.
- Concejos municipales: entre 1998-2000 el 10.3%; en los años 2001-2003 el 12.8%; entre 2004-2007 el 13.7% y entre 2008 y 2011 el 13.70%. Para los años 2011-2014 se escogieron a 1.442 concejalas.

Estos datos demuestran es que en la sociedad colombiana siguen existiendo obstáculos para el acceso de las mujeres a estos

cargos, entre los cuales están: la permanente utilización de prejuicios y estereotipos culturales; los obstáculos para seguir una carrera política; los conflictos para conciliar la vida pública y laboral con la familiar y personal; el poco interés de los políticos en permitir la equidad de género y un mayor liderazgo de la mujer; el comportamiento de los partidos, así como la forma de hacer política.

Esto deja claro que más mujeres en la política no implica una mayor participación en las agendas públicas y políticas. De ahí la importancia en avanzar en que las mujeres ocupen más cargos de toma de decisiones y de injerencia en temas más allá de los sociales. *No podemos dejar pasar otra generación para que las mujeres jueguen un papel más activo en la política.*

Es claro que el rol de las mujeres en la historia como lideresas públicas y como potenciadoras del desarrollo de los países, fue por mucho tiempo invisibilizado o relegado a un segundo lugar. La capacidad de las mujeres como líderes y agentes de cambio, además de su derecho a participar por igual en la gobernanza democrática, contrastan aún bastante con la poca representación no solo como votantes, también en los puestos directivos, ya sea en cargos electos, en la administración pública, el sector privado o el mundo académico.

Para finalizar es preciso afirmar que las mujeres se enfrentan a dos tipos de obstáculos a la hora de participar en la vida política. Las barreras estructurales creadas por leyes e instituciones discriminatorias

siguen limitando las opciones que tienen las mujeres para votar o presentarse a elecciones. Las brechas relativas a las capacidades que perpetúan la idea de que la mujer tiene menor probabilidad que los hombres de contar con la educación, los contactos y los recursos necesarios para convertirse en líderes eficaces.

## CONCLUSIONES

- En el país se naturalizan diferentes tipos de violencias en las cuales, las mujeres son generalmente las víctimas y además deben asumir el papel de conciliadoras y evitar los sucesos de violencia, es decir, existe mayor condena sobre ella como víctima que sobre el hombre como victimario.
- Resulta claro que la violencia contra las mujeres en política es un fenómeno que afecta los procesos participativos femeninos en Colombia. Si bien no todas las mujeres reconocen el fenómeno de la violencia contra las mujeres en política, realmente sí es un fenómeno que ocurre con alta frecuencia.
- Es fundamental reconocer que los obstáculos para la participación política de las mujeres son un factor que afecta su desempeño como candidatas y representantes de la ciudadanía. Por ello, existe la necesidad de diseñar mecanismos para el reconocimiento de la violencia contra las mujeres en política como un fenómeno específico, diferente a la violencia política asociada al conflicto armado, al crimen organizado o

a la delincuencia común. Es imperativo que la ley reconozca este fenómeno, pero incluso en ausencia de una legislación específica, este reconocimiento debe hacerse efectivo por parte de las instituciones electorales, los partidos y líderes políticos, la fiscalía, la policía y las cortes, la sociedad civil y la academia. Cada una de estas instituciones puede usar estrategias diferentes para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres en política.

- Es fundamental una perspectiva de los derechos humanos y de género, una promoción de la no violencia, una mirada crítica a los procesos de violencia naturalizados en la historia y la construcción de nuevas formas de relacionarnos (hombres y mujeres) en lo social para un tratamiento integral de la problemática.
- No basta la normatividad ni el conocimiento de esta si no existe un proceso en el ser, de sensibilización, transformación y consciencia de las violencias que implica la solidaridad con las víctimas, del castigo social a victimarios o de no aceptación de ninguna de las formas de violencias.
- El espacio de poder familiar o público, históricamente se ha masculinizado y que se naturaliza permanentemente el ejercicio de poder por parte de los hombres. De este modo, el sentimiento de vulnerabilidad que expresan las mujeres cuando narran las experiencias de violencia de género demuestra que el problema se relaciona con el poder de un género sobre otro, desde criterios

culturales o religiosos donde el hombre es *“la cabeza, el que manda y tiene que demostrar su hombría replicando conductas machistas”*. Y es ese ejercicio abusivo del poder lo que permite caracterizar la violencia de género como una forma de violencia amplia, que no escatima manifestaciones tangibles o simbólicas como psicológica, sexual, física, patrimonial, entre otras.

- Aunque hay un reconocimiento de que en la actualidad se han generado avances, uno de ellos como el uso de la internet y que este medio y otros, han permitido incrementar la participación ciudadana y crear un inmenso espacio público virtual desde donde se generan nuevas formas de activismos y diferentes vías de participación que le han concedido a la ciudadanía posibilidad de aportar en los cambios y en el desarrollo político, cultural y social, todos ellos con enfoque en los derechos humanos. Existen imaginarios sociales que arraigan la violencia de género y ubican a la mujer en un estadio de vulnerabilidad, pareciera que entre más accede a lo público tiene más riesgos de padecer violencia en el ámbito familiar y social.
- La violencia de género es un conjunto de prácticas que afectan los derechos de las mujeres en mayor medida, y que tiene amplias manifestaciones en ámbitos familiares, sociales, culturales, económicos, políticos y que no escatima condición alguna y puede generarla y padecerla cualquier persona, desde tipologías físicas, psicológicas, sexuales o económicas.



- Por otra parte, las redes sociales, la tecnología en general, las campañas, las entidades, las promociones son estrategias de empoderamiento que bien utilizadas puede aportar a la transformación de los imaginarios sociales como elementos influyentes en la ocurrencia de la violencia de género. Asimismo, la violencia de género por los imaginarios sociales en muchos casos puede pasar por alto, como si fuera la más simbólica o menos impactante, incluso en funcionarios o funcionarias que tienen conocimiento sobre el tema.

La normatividad que existe sobre los derechos de las mujeres se conoce por parte por la ciudadanía (aunque no de manera completa), y no basta para evitar la violencia de género. Asimismo, se encontró que es fundamental trabajar sobre los imaginarios sociales no solo en ciudadanía sino en los funcionarios para que se le dé un mejor abordaje a los casos y a los procesos preventivos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Achugar, M. (2001). Piropos as metaphors for gender roles in spanish speaking cultures. *International Pragmatics Association*, 11 (2): 127-137.

Agudelo, P. (2011). (Des)hilvanar el sentido/los juegos de Penélope. Una revisión del concepto imaginario y sus implicaciones sociales. *Uni-Pluri/Versidad*, 11 (3). Disponible en: <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/unip/article/viewFile/11840/10752.pdf>

Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (2012). *Indicadores de género en Colombia*. Observatorio de Asuntos de Género. Disponible

en: <http://www.equidadmujer.gov.co/oag/Paginas/boletines.aspx>

Altamira y Nordan Comunidad.

Amoros, C. (1990). *Violencias contra las mujeres y pactos patriarcales*. Violencia y Sociedad Patriarcal. Madrid, España: Ediciones Pablo Iglesias.

Amoros, C., y De Miguel, A. (Ed). (2007). *Teoría feminista: de la Ilustración a la globalización*. Madrid, España: 3 Volúmenes, Minerva Ediciones.

Arango, L., León, M. y Viveros, M. (1995). *Estudios de género e identidad: desplazamientos teóricos*. Género e Identidad. Ensayos sobre lo femenino y lo masculino. Bogotá, Colombia: Tercer Mundo Editores.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá, Colombia.

Banco Mundial. (2012). Informe sobre el desarrollo mundial 2012. Igualdad, género y desarrollo. Washington D. C., EE. UU. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2012/Resources/7778105-1299699968583/7786210-1315936231894/Overview-Spanish.pdf>

Beauvoir, S. (1969). *El segundo sexo*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Siglo XX.

Bourdieu, P. (2000). *La dominación masculina*. Barcelona, España: Anagrama.

Bowman, C. (1993). Street Harassment and the informal Ghettoization of woman. *Harvard Law Review*, 106 (3): 517-580.

Burin, M. (1987). *Estudios sobre subjetividad femenina*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.

Castoriadis, C. (1993). *La institución imaginaria de la sociedad*. Montevideo, Uruguay:

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Seguridad/seguridadindice.sp.htm>

Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los derechos de la mujer, [CLADEM] Colombia. (2010). Informe "Sombra" al Comité de Pacto de Derecho civiles y Políticos. Disponible en: [http://www.justiciaporcolombia.org/sites/justiciaporcolombia.org/files/u2/CLADEM\\_Sp.pdf](http://www.justiciaporcolombia.org/sites/justiciaporcolombia.org/files/u2/CLADEM_Sp.pdf)

Congreso de la República de Colombia. (2008). Ley 1257 de 2008. Bogotá D.C. Colombia.

Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2015). *Segunda medición del estudio sobre tolerancia social e institucional de las violencias contra las mujeres*.

Conway, J. (1998). Qué son los estudios de Género. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

Corte Constitucional de Colombia. (2008). Auto 092 de 2008. Bogotá D.C. Colombia.

Cuervo, A. (2009) Pautas de crianza y desarrollo socioafectivo en la infancia. *Divers.: Perspect. Psicol* 6 (1): 111-121.

Danhke, G. L. y Fernández, C. C. (1986). *La comunicación humana: ciencia social*. México, D. F., México: Editor McGraw-Hill.

Defensoría del Pueblo (2008). *Promoción monitoreo de los derechos sexuales y reproductivos de mujeres víctimas de desplazamiento forzado con énfasis en violencias intrafamiliar y sexual*.

Dobash, R. y Dobash, R. (1998). *Rethinking Violence Against Women*. Sage Series on Violence Against Women. California: Sage Publications.

Erreguerena, M. (2002). *Cornelius Castoriadis: sus conceptos*. México D. F.: Universidad Autónoma Metropolitana. Disponible en: <https://studylib.es/doc/4677838/cornelius-castoriadis-sus-conceptos>

Escenarios Socio Jurídicos. Disponible en: <http://www.redsociojuridica.org/escenarios/politic-as-genero.pdf>

Escobar, J. y Bonilla, F. (2009). Grupos focales: una guía conceptual y metodológica. *Cuadernos Hispánicos de Psicología*, 51-67.

Fernández, A. (1993). *La mujer de la ilusión: pactos y contratos entre hombres y mujeres*. Buenos Aires: Paidós.

Fiscalía General de la Nación. (2009). *Informe de rendición de cuentas 2008-2009*. Bogotá D.C.

Fondo para el Logro de los ODM. (2010). *Estudio sobre tolerancia social e institucional a la violencia basada en género en Colombia*. Bogotá, D. C.

Gómez, C., Murad, R. y Calderón, M. (2013). *Historias de violencia, roles, prácticas y discursos legitimadores. Violencia contra las mujeres en Colombia 2000 - 2010*.

González, M. P. (2008). *Violencia en las relaciones de noviazgo entre jóvenes y adolescentes de la comunidad de Madrid*. Tesis doctoral no publicada. Universidad Complutense de Madrid, España. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/8435/1/T30765.pdf>

Grupo de Investigación Género e Imaginario Social (2008). Políticas de género e imaginario social de género Barranquilla - Cartagena de Indias. Género e imaginario social de género.

Guerra, W. (21 de 11 noviembre de 2014). Las otras colombias: los raizales de San Andrés. *El Espectador*. Disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/las-otras-colombias-los-raizales-de-san-andres-columna-528958>

Guillén, R. (2014). *Acoso sexual callejero y sexismo ambivalente en jóvenes y adultos jóvenes de Lima* (tesis de pregrado). Disponible en:

Hierro, G. (1998). La violencia de género. *El mundo de la violencia*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

[http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/5395/GUILLEN\\_FLORES\\_ROSA\\_ACOSO\\_SEXUAL.pdf?sequence=1](http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/5395/GUILLEN_FLORES_ROSA_ACOSO_SEXUAL.pdf?sequence=1)

Instituto Nacional de Medicina Legal (2013). *Revista Colombiana de Medicina Legal y Ciencias Forenses*. Disponible en: <http://www.medicinalegal.gov.co/documents/10180/23990/2013+Revista+Cientific+a+Vol.+01+No.1.pdf/a5df7fcc-f636-48dd-9735-843490cbec8e>



Instituto Nacional de Medicina Legal. (2014). *Forensis, datos para la vida*. Disponible en: <http://www.medicinalegal.gov.co/documents/88730/1656998/Forensis+Interactivo+2014.24-JUL.pdf.pdf/f9085ad79-d2a9-4cod-a17b-f845ab96534b>

Kissling, E. (1991). Street harassment: the language of sexual terrorism. *Discourse & Society*, 2(4): 451-460. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/42888749>

Lagarde, M. (1997). *Identidad de género y Derechos Humanos: la construcción de las humanas. Caminando hacia la igualdad real*. Manual en módulos, Programa Mujer, Justicia y Género. México: ILANUD.

Lagarde, M. (2003). *Los cautiverios de las Mujeres: Madresposas, monjas, putas, presas y locas*. Ciudad de México, México: Ediciones Universidad Nacional Autónoma de México.

Lagarde, M. (2008). *Identidad femenina*. México D. F.: Comunicación, Intercambio y Desarrollo Humano en América Latina. Disponible en: [http://xenero.webs.uvigo.es/profesorado/purificacion\\_mayobre/identidad.pdf](http://xenero.webs.uvigo.es/profesorado/purificacion_mayobre/identidad.pdf)

Lamas, M. (1995). Usos, dificultades y posibilidades de la categoría género. *Revista de Estudios de Género*, (1): 10-60.

Lamas, M. (2007). *El género es cultura*. Organización de Estados Iberoamericanos.

Martínez, T. (2014). *Narrativa de mujeres adolescentes sobre experiencias de violencia psicológica de género: una mirada desde las representaciones sociales de género*. (Tesis de Maestría). Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia.

Ministerio de Salud y Protección Social. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/INV/7%20-%20VIOLENCIA%20CONTRA%20LAS%20MUJERES%20EN%20COLOMBIA.Pdf>

Organización de las Naciones Unidas (ONU) Mujeres. (2014). *Informe anual 2012-2013*. ONU Mujeres. Disponible en: <http://www.unwomen.org/>

es/digital-library/publications/2013/6/annual-report-2012-2013

Osorio, R. (2015). *Las tecnologías de la información y la comunicación como estrategia de comunicación solidaria para la transformación de las prácticas asociadas al acoso sexual callejero mediante el empoderamiento femenino*. (Tesis de Maestría). Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia.

Páramo, P. (2013). *La investigación en ciencias sociales: estrategias de investigación*. Bogotá D. C.: Universidad Piloto de Colombia.

Prada, A. (2012). *Violencia hacia la mujer en la relación de pareja: una comprensión de cómo a través del proceso de dignificación de la mujer es posible salir de las dinámicas interaccionales violentas*. (Trabajo de pregrado). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.

Scott, J. (1990). El género: una categoría útil para el análisis histórico. S. Amelang y M. Nash. *Historia y Género: las mujeres en la Europa moderna y contemporánea*. (pp. 23-58). España. Instituto Valenciano de Estudios e Investigación.

Scott, J. (1996). El género. Una categoría útil para el análisis histórico. Martha Lamas. *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*. (pp. 265-302). México D. F.: PUEG.

Tarrés, M. (2013). A propósito de la categoría género: leer a Joan Scott. *Estudios Sociológicos*, XXXI (93): 3-26.

# LOS PODERES Y EL PUEBLO: MIRADAS LATINOAMERICANAS SOBRE UNA TRAYECTORIA UNIVERSAL

## THE POWERS AND THE PEOPLE: LATIN AMERICAN VIEWS ON A UNIVERSAL TRAJECTORY

Armando Chaguaceda<sup>1</sup>  
María Isabel Puerta<sup>2</sup>

### ÍNDICE

La lógica dominante: el poder del pueblo  
La apuesta (participativa) y el atajo (participacionista)  
Apuestas en construcción  
Conclusiones

### RESUMEN

Este trabajo aborda el debate sobre la democracia desde la complejidad que representa precisar una concepción única, en una discusión sobre el ideal normativo, su expresión como movimiento social y el compromiso democratizador, que en Latinoamérica conduce a la aparición de modelos políticos comprometidos en la conquista de los principios fundamentales de la democracia.

1 Político. Maestría en Ciencia Política de la Universidad de la Habana e Historiador (Licenciatura en Historia de la Universidad de la Habana). Doctorado en Historia y Estudios Regionales por la Universidad Veracruzana, México. Especializado en el estudio de la democracia y el autoritarismo en Latinoamérica y Rusia, así como en el estado de la participación y la sociedad civil en los países del eje bolivariano. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (México). Miembro Directivo del Centro de Estudios Constitucionales Iberoamericanos AC (México). Profesor Investigador de la Universidad de Guanajuato, Campus León (México).

2 Licenciada en Ciencia Política. Magíster en Ciencia Política y Administración Pública. Doctora en Ciencias Sociales, mención Estudios Culturales por la Universidad de Carabobo, Venezuela. Profesora de Estado y gobierno local, Valencia College, Estados Unidos. Profesora de Administración Pública, Gobernabilidad y Democracia, Universidad de Carabobo, Venezuela. Miembro del Programa de Estímulo a la Innovación e Investigación (PEII) de Venezuela. Correo electrónico: mpuerta69@gmail.com

En medio del permanente conflicto entre la libertad y equidad, surge la aspiración de superar las desigualdades sociales y los desequilibrios institucionales en la sustitución de la representatividad por la participación. Finalmente, de lo que se trata es de alcanzar la articulación entre el espíritu liberal con el republicano y el socialista para preservar el patrimonio democrático, evitando las tentaciones de la utopía.

## PALABRAS CLAVE

Democracia, democratización, poder, participación.

## ABSTRACT

This paper addresses the debate on democracy from the complexity involved in specifying a unique concept, in a discussion about the normative ideal, its expression as a social movement and the democratic commitment, leading to the emergence of political models that in Latin America are engaged in the conquest of the fundamental principles of democracy. Amid the ongoing conflict between liberty and equality, the aspiration of overcoming social inequalities and institutional imbalances by the replacement of representativeness for participation arises. Finally, what it is about is to reach the linkage between the Liberal spirit with the Republican and Socialist to preserve the democratic heritage, avoiding the temptations of utopia.

## KEYWORDS

Democracy, democratization, power, participation.

Los acontecimientos de los últimos años, con movimientos sociales y cambios de regímenes autoritarios en todo el orbe, renuevan la urgencia de un debate en torno a las tensiones, realidades y perspectivas relacionadas con la idea democrática. Los rasgos y repercusiones centrales de aquello que representa el espíritu de la democracia (¿lo democrático?), visto en clave filosófico-política<sup>4</sup>, los grandes relatos sobre el fenómeno democrático actualmente en pugna en Latinoamérica serán el objeto de este texto.

Presentar credenciales en semejante debate supone explicitar “desde dónde se habla”, fijando un mínimo de presupuestos y nociones que acompañarán su argumento explicativo. Para quienes escriben estas líneas, como resultado de nuestras propias experiencias y cosmovisiones<sup>5</sup> la idea democrática no puede abordarse divorciada de una mirada que, al mismo tiempo, reúna elementos normativos y descriptivos capaces de ponderar las características de un orden social deseable –digno de semejante atributo– y la evaluación de desempeños reales de aquellas instituciones y prácticas sociales que invocan la democraticidad como elemento constituyente.

En ese sentido, lo democrático es un asunto íntimamente ligado a *lo político*, entendiéndolo a este como una dimensión de la acción/reflexión humanas caracterizada por la búsqueda, resistencia y/o ejercicio del poder; lucha que se traslada a los terrenos de *la política* al concretarse en estrategias y acciones institucionales y societales, discusión en la que Schmitt y Weber, entre otros, han aportado a la caracterización de ambas esferas, tal como lo refiere Mires (2004). Así, la idea de democracia debe ser explorada precisamente bajo la acción política, entendiéndolo que esta “(...) no solo es una arena de conflictos entre intereses/valores, sino que constituye simultáneamente un proceso de construcción y desarticulación de identidades personales y colectivas” (Maíz, 2001: 86-87).

La mirada que articula la presente reflexión concibe a la democracia como la conjunción de un ideal normativo (un modo de vida), un movimiento social (prodemocrático), un proceso sociohistórico (las diversas fases de la democratización) y un régimen político –suma de valores, prácticas y reglas institucionalizadas– que garantizan y hacen efectivos los derechos políticos, la participación y la representación de la ciudadanía en un contexto específico.

Ahora bien, esta concepción no pretende excluir otras aproximaciones que como señalan Schmitter y Karl (1996: 49), han acompañado de adjetivos calificativos su concepción de la democracia para distinguirla de otras, denotando una profusa discusión sobre el tema. Desde la definición griega de la democracia directa, pasando

4 Consideramos la filosofía política aquella disciplina y mirada que indaga sobre la esencia de lo político, el estudio de las formas virtuosas de gobierno y el análisis de los fundamentos generales del Estado y, en un sentido amplio, el poder (Bobbio, 71: 2006).

5 Identificados con concepciones de izquierda democrática y desarrollando nuestra formación y vida intelectual y cívica en contextos de regímenes autoritarios (Cuba, Venezuela chavista) y/o democrático (México, Venezuela prechavista) entendemos que esta adscripción y experiencia vital impregna nuestra mirada sobre la democracia y sus enemigos.

la democracia<sup>3</sup>; los escrupulosos de su reducción al ámbito político-institucional y los transgresores empeñados en expandirla en las múltiples esferas de la realidad humana; el interés de apresarla en los marcos de un Estado Nación y las apuestas por ligarla con las luchas y prácticas en pro de una participación y ciudadanía tendencialmente globales y beligerantes.

3 En la edición número 25 del *Journal of Democracy* (2015), Diamond, Schmitter y Fukuyama analizan estas perspectivas sobre la democracia.

El debate en torno a los principios de la democracia, como legado de ideas, movimientos y experiencias históricas ocupa buena parte de la producción en las ciencias sociales y satura los espacios y foros de opinión en medios y redes sociales. Se confrontan quienes defienden una concepción minimalista y procedimental de la democracia con los que defienden una perspectiva orientada por los contenidos sustantivos, en medio de una intensa discusión sobre la recesión, transición o pobre desempeño de

por la radical de Rousseau y la emblemática de Tocqueville, hasta llegar a la representativa (liberal) de Bobbio y Sartori, contrastando con definiciones más recientes como la de Mouffe (1999), sobre la democracia como la unión de las tradiciones liberal enfocada en las libertades individuales y la democrática de igualdad y soberanía popular que, como lo plantea Larry Diamond, tanto democracia como libertad no constituyen valores universales, sino occidentales (2008: 17).

Resulta, por lo tanto, un constructo social que debe comprenderse bajo una perspectiva de largo aliento, plural y abierta a las contingencias (Whitehead, 2011: 15), la cual reúne, en sus formatos y contextos contemporáneos, tanto las conquistas y demandas orientadas a la mayor equidad y participación en los asuntos públicos, como la mejor calidad de la representación y deliberación políticas<sup>6</sup>.

Los presupuestos de la idea democrática se han analizado en clave de filosofía política, relacionándola con nociones como orden justo, bien común y dignidad humana. Destacan en este sentido visiones heterodoxas (Lefort, 2004) que abordan lo democrático como un fenómeno que supone la diferenciación y autonomización al interior de lo social, donde poder, ley y saber se mantienen separados y fuera del control

monopólico de cualquier grupo o individuo específico. Bajo este enfoque se concibe a la democracia como proceso en permanente construcción y asedio, cuyas amenazas pueden provenir de un orden centralizado y constructor de “certezas” que pretenden “reducir” por la fuerza la complejidad e indeterminación inherente a lo social.

Otras cuestiones han sido lanzadas al ruedo desde los predios de la sociología y las ciencias políticas. Como es de sobra conocido, existe un acumulado plural de estudios sobre las experiencias y características de la democracia a partir de su “aterrizaje” en procesos de cambio social e institucional, acaecidos en décadas pasadas en diversos confines del globo. Según el acumulado de estudios en torno a los procesos democratizadores, han sido definidas “olas” –en una sistematización que agrupa casos regionales– donde la democratización se expresaría como un proceso largo y cambiante de toma de decisiones y arreglos estratégicos entre actores; proceso basado en una suerte de consecutividad entre una movilización social –que abre el escenario político– y una ulterior institucionalización de los cambios.

Sin embargo, reducir la democracia a meros arreglos institucionales –y la movilización social que la produce a simple detonante– no permite describir adecuadamente los logros y traspiés de los procesos de consolidación democrática en América Latina; procesos caracterizados, en buena parte de nuestras naciones, por una baja rendición de cuentas, una absorción del Estado

por parte de la clase política (clientelismo) y una ciudadanía precaria, dando lugar a las llamadas democracias delegativas (O'Donnell, 2011), entre otras aproximaciones que intentan profundizar en el deterioro de la democracia, como abordajes sobre la calidad de la democracia, la democracia iliberal o el autoritarismo competitivo, muy discutidas en la literatura política actual.

Por ello, sin desdeñar el peso de las instituciones estatales y partidistas, se hace cada vez más necesario el deber de atender el aporte de la democratización desde abajo<sup>7</sup> (ponderando el rol jugado por organizaciones civiles y movimientos sociales) y resaltar el papel jugado por los actores sociales en dichos procesos, para demostrar que la sociedad civil siempre ha estado viva y ha jugado papeles centrales en el proceso de democratización en todo el mundo (Tilly, 2010).

## LA LÓGICA DOMINANTE: EL PODER DEL PUEBLO

La concepción dominante en torno a la idea democrática está fuertemente anclada a la lógica de un realismo político que supone que la sumatoria de iniciativas individuales produce un equilibrio enmarcado en un diseño institucional capaz de reunir constitucionalidad, elecciones periódicas y limpias, pluripartidismo, autonomía judicial y libertad de expresión (Crespo, 2001). Atender los fundamentos de esta noción mínima

lista (Schumpeter), procedimental y representativa (Rousseau y Constant; Bobbio y Sartori) supone identificar sus principios constituyentes. Estos son el nombramiento mediante el voto de los gobernantes, la toma de decisiones con cierto grado de independencia respecto de los deseos cambiantes del electorado, el blindaje de los representantes ante la revocación de mandato<sup>8</sup>, la capacidad de los gobernados para expresar sus opiniones sin interferencia sustancial de los que gobiernan y la exposición y debate público de las decisiones políticas (Manin, 1998).

En resumen: los arreglos institucionales generados dentro de los gobiernos representativos determinarían la forma de adopción de las decisiones públicas y estos se vincularían (se sancionan o premian) con la voluntad expresada por la ciudadanía en sucesivas contiendas electorales.

Una forma de mirar la democracia y sus arreglos institucionales es a través del vínculo con un contenido filosófico como el que Sartori establece con el Liberalismo como sistema que se sostiene sobre la supremacía de la ley, la existencia de un Estado constitucional y el reconocimiento de la libertad política como elementos constitutivos del sistema político, a diferencia de su concepción como sistema económico (1999: 39). Para Sartori el surgimiento del Estado Liberal representa una reacción al poder del Estado, como mecanismo para la limitación de su ámbito de acción, co-

6 En relación con lo anterior –y pese a que factores socioeconómicos (desarrollo, equidad y movilidad sociales) son elementos imprescindibles para la concreción de cualquier noción sustantiva de democracia–, en el presente texto el foco de nuestra reflexión se dirige específicamente sobre factores directamente relacionados con el diseño y justificación políticos e institucionales del fenómeno democrático.

7 Schmitter y Karl (1996) *What democracy is... and what it is not*. Baltimore: John Hopkins University Press.

8 Que no es necesariamente una garantía, aunque haya dificultad para alcanzarlo.

rrespondiendo a la concepción de *Estado mínimo*, donde es concluyente su apego a la condición de Estado constitucional, dado lo complejo de sus funciones. La base de sustentación del liberalismo para Sartori, (1999) no se encuentra en su dependencia de la economía de mercado o de la propiedad, tiene que ver más con la noción de libertad individual, debido a que la concentración poder político absoluto es lo opuesto a la libertad de los individuos.

En su acepción de *democracia representativa*, o como también se le conoce, *democracia liberal* (Bobbio, 2003), opera un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que sirven para determinar quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. De acuerdo a estas premisas, aquellos que toman las decisiones en nombre de otros para contar con su aceptación, deben hacerlo según un conjunto de reglas. (Hornblower: 1995: 13). Así, bajo esta perspectiva en las deliberaciones colectivas no intervienen de forma directa los miembros de la organización social objeto de representación, sino aquellas personas elegidas como representantes de los intereses generales, un fiduciario y no un delegado. El Estado democrático es visto por algunos autores (Sartori y Bobbio) como la realización más acabada el Estado liberal, lo que constituye un fundamento filosófico-histórico-jurídico, que remite la discusión al liberalismo político.

Al ponderar el vínculo existente entre la representación política y la acción ciudadana, se supone que esta última se habilita a partir del acceso a las informaciones públicas,

el conocimiento de las decisiones gubernamentales y la libertad de poder expresar, permanentemente, opiniones políticas. Quienes defienden esta visión dominante de democracia definen que la libertad de opinión (en su dimensión política) tiene como contrapartida la independencia ganada por los representantes, que posee un carácter parcial y es abanderada (mediante manifestaciones, peticiones o sondeos) por grupos específicos.

Sin embargo, este enfoque, expresado sin mayores consideraciones, parece ignorar las dificultades que presuponen la constitución del juego político en nuestras sociedades latinoamericanas –y que se reproducen en su seno– poniendo a los sujetos populares (y crecientemente a la clase media) en situación de franca desventaja frente a sus competidores de las elites políticas. Porque la implementación de mecanismos legales e institucionales (regulación para el financiamiento de campañas, iniciativas de veduría ciudadana, órganos de fiscalización electoral, etc.) acompañado del auge de nuevas formas de organización y comunicación horizontales y autónomas –como el uso de las redes sociales– juegan en contra de la posibilidad de contrapesar los poderes de los sectores dominantes, tanto en el entorno institucional como en marco de los otros recursos (prensa, finanzas, fuerza paramilitar y paralegal) de que estos disponen.

La realidad de América Latina es particularmente ilustrativa en este sentido, porque las desigualdades sociales facilitan el impacto negativo de los desequilibrios institucionales.

La característica más ponderada de los sistemas representativos es el carácter periódico de las elecciones, siendo la que permite la influencia y sanción de los votantes sobre sus representantes. Como cada elección supone que los votantes pueden expresar su rechazo –y hacer que los titulares de los cargos los abandonen– o usar el voto para conseguir que arribe un candidato que aplique la política demandada, el voto se considera un recurso clave para la incidencia de la opinión pública.

No se pueden obviar como logros de la democracia representativa que la celebración periódica de elecciones se ha estabilizado en Latinoamérica y ha permitido el arribo al poder de propuestas de gobierno y cambio social alejados de las elites tradicionales. Sin embargo, dejando de lado los conocidos fenómenos de corrupción y fraude electorales, es pertinente reconocer también que la cíclica rotación de “profesionales de la política” –del sector público al privado y viceversa– les garantiza alta probabilidad de sobrevivencia y lucro personales; que los avances en la exposición pública y castigo penal a los políticos venales aún resultan insuficientes y que las elites dominantes se las arreglan para “reciclar” periódicamente aquellos representantes suyos que resultan desgastados en el juego político<sup>9</sup>.

La idea y práctica de la democracia dominante está asociada a la representación de minorías y la discusión de sus opciones,

lo que supone un carácter plural del órgano representativo. Bajo este enfoque el debate desempeña la labor específica de producir acuerdo y consentimiento, pero solo adquiere fuerza decisoria cuando se obtiene el consentimiento de la mayoría tras haberse realizado la discusión. Así se evitarían los peligros de cualquier modelo que dieran a las mayorías simples la posibilidad de oprimir a minorías a partir de una “(...) sacralización del consenso [que] termina por dar pie a la sacralización y legitimación de la unidad forzada a sangre y fuego, típica de los totalitarismos modernos” (Crespo, 2001: 48). Empero, en el marco de las democracias como las latinoamericanas los órganos representativos (y las personas que lo conforman) operan a menudo como reservorio de las elites tradicionales, privilegiando, de facto, aquellas minorías mejor dotadas de diversos tipos de recursos (materiales o simbólicos) en detrimento de sectores populares o medios. Los parlamentos reúnen un poder tal que rebasa la suma de poderes particulares que cada uno de los ciudadanos delegaron en ellos y de las organizaciones sociales que pueden defender los intereses de aquellos, en ocasiones se autoconsagran –hablando en nombre de la ciudadanía– y disminuyen la participación (Bourdieu, 1991: 172- 219).

La democracia liberal [representativa] se encuentra condicionada por la interacción y el equilibrio que se genera entre la libertad y la igualdad. Dentro de esa combinación, nada sencilla en las experiencias democráticas contemporáneas, es posible encontrar el predominio de una tenden-

<sup>9</sup> Sin obviar las dinastías familiares que se apoderan de las instituciones, desde el Parlamento, pasando por el Ejecutivo y el Judicial, hasta alcanzar instituciones fundamentales de la democracia como las universitarias, que manejan como si fuesen parte de un legado sucesoral.



cia sobre la otra, lo que explica por qué el equilibrio ha resultado difícil y allí es donde radica el reto de la democracia liberal, pues al señalar la libertad y la igualdad, se está refiriendo a cómo estas deben desarrollarse, es una “preeminencia de procedimiento, no de importancia” (Sartori, 1999).

Una discusión que continúa con Mouffe (1999: 144) al plantear la idea sobre el desarrollo de la democracia que requiere la superación de la búsqueda de equilibrio entre libertad e igualdad, porque es la misma contradicción entre ambos principios lo que conduce a su fortalecimiento, debido a que es en su propia naturaleza conflictiva donde se encuentra lo que le permite avanzar para su consolidación como modelo político.

Dentro de este modelo dominante de democracia, la participación es concebida como un mecanismo concertador, integrado al funcionamiento del modelo vigente de mercado desregulado (Consenso de Washington, Ocampo, 1998) y su correlato de desresponsabilización del Estado respecto a sus obligaciones con la ciudadanía (Olvera, 2007:23). Dentro de este proyecto, impulsado por instancias como el Banco Mundial, y que conlleva nociones como las de Tercer Sector, voluntariado y Responsabilidad Social Empresarial, la participación es interpretada como insumo para mejorar la eficacia de la gestión pública, y las demandas ciudadanas deben adaptarse a las capacidades de respuesta del modelo, timoneado por “gerentes políticos eficaces”, por lo cual se da cauce a una apertura

controlada y restringida –en lo temático, procedimental e institucional– de la participación. Para la participación, esta hegemonía es grave ya que propicia que, tanto en el formato específicamente neoliberal como las experiencias democráticas nacidas en sus márgenes e intersticios institucionales y societales, no ofrezcan alternativas culturales y sociopolíticas al orden vigente<sup>10</sup>.

Las sociedades contemporáneas, tanto por su extensión territorial en los marcos del Estado nación como por la complejidad de su estructura (conformada por clases, grupos e identidades sociales diversas) y los procesos de regulación que le son inherentes, suponen la necesidad de instancias que canalicen las demandas de los ciudadanos y organicen la respuesta a estas, lo que presupone el carácter mediador de las mismas, ubicadas entre la ciudadanía y las máximas instancias del poder estatal.

Obviamente que existe una real problemática de la pérdida de calidad de dichas instancias (como los parlamentos controlados por poderes mediáticos o empresariales, partidos autorreferentes que representan grupos de poder por encima de ideologías y militancias, etc.) todo lo cual debe ser tomado en cuenta al evaluar los déficits actuales de las democracias latinoamericanas para expresar la voluntad de los ciuda-

danos, controlar a los políticos y dar cauce a la participación y opinión públicas. La corrupción de las democracias realmente existentes va de la mano con las asimetrías de recursos entre élites y ciudadanos –con particular desventaja para las mayorías trabajadoras o desempleadas– y con el ejercicio antidemocrático de poderes fácticos y/o tradicionales.

## LA APUESTA (PARTICIPATIVA) Y EL ATAJO (PARTICIPACIONISTA)

Si la democracia contemporánea supone la articulación de la acción estatal y societal, se entiende que solo ampliando el horizonte de la participación es posible hacer apuestas serias en torno al futuro de la idea democrática. Para Bovero (2002), la distinción entre la expresión directa y la representativa de la democracia tiene que ver con la estructura del modelo de toma de decisiones; mientras que en la directa es a título personal la participación, en la representativa, es a través de un representante, superando la discusión sobre si se trata o no de una democracia. En cuanto a la participación su perfeccionamiento no puede desconectarse del análisis de un marco referencial histórico y teórico, que atienda, al menos, dos grandes ejes analíticos: una dimensión y discusión normativas sobre el proceso de expansión histórica de las experiencias participativas –en íntima conexión con debates y agendas más amplias como los de la democracia y la ciudadanía– y el

estudio/desarrollo de las expresiones empíricas de estas prácticas, considerando sus recursos, objetivos y lógicas diferenciadas.

En las décadas del 60 y 70 la participación impulsada por actores progresistas en la región (y el mundo) se ligó a la solución de los problemas del (sub)desarrollo y el cambio social, procesos en los cuales la coordinación estatal resultaba un factor clave. Toda reforma se insertaba dentro de la búsqueda y construcción de un proyecto global emancipador que otorgaba una plenitud de sentido a la acción colectiva. Sin embargo, como saldo nocivo en aquel ambiente hiperideologizado de Guerra Fría, la participación sufrió los efectos de una *divergencia perversa* (Isunza & Gurza, 2010) que propiciaba una polarización capaz de etiquetar posturas intelectuales y reclamos sociales bajo las etiquetas de *disidencia* (esgrimida por regímenes comunistas) y *subversión* (por los gobiernos capitalistas). Con posterioridad, el énfasis en la participación ha ido de la mano al cuestionamiento, a nivel mundial, de los déficits de las democracias *realmente existentes*.

Hoy, la participación ciudadana puede ser concebida, de forma integral y relacional, como el involucramiento activo y directo de los ciudadanos en un conjunto de acciones (de expresión, deliberación, control institucional, planificación, etc.) y formatos (consejos gestores, presupuestos participativos, asambleas comunales, etc.) orientadas a incidir en el ciclo de las políticas públicas, a contrapesar/complementar los resultados de la representación política y canalizar

<sup>10</sup> La teoría del Tercer Sector borra vínculos entre OSC y movimientos (y particularidades) al ubicarlos en un campo indiferenciado de organizaciones de “servicios a terceros”, eliminando discursos y prácticas vinculados a la reivindicación de derechos y el ejercicio de la ciudadanía. Subcontratación de políticas sociales que sirve para la fragmentación, privatización de política pública y desresponsabilización del Estado. En estos discursos y prácticas predomina una concepción del asistencialismo privado como noción dominante de bien público (Olvera, 2007:31).

las diversas iniciativas comunitarias y sectoriales de la ciudadanía. Entendida así, la participación ciudadana nos remite a un tipo de interacción particular entre el Estado y la sociedad (y más específicamente con lo societal) en la que se pone en juego y se construye el carácter de lo público (Cunill, 1991). Así, la noción de *democracia participativa* alude a todo un amplio conjunto de mecanismos, prácticas, discursos y representaciones sobre la democracia en cuyo seno la participación adquiere centralidad, contenidos sustantivos y vocación normativa, pero que en ocasiones ha carecido de aterrizaje empírico.

Pero una cosa es criticar el desempeño de las elites y los déficits de representación política existentes, y otra muy diferente apostar a una ilusoria (y peligrosa) sustitución de los espacios que abrigan dichos procesos por difusos mecanismos de democracia directa o participativa. Todavía más nocivo resulta cuando se confunde la participación con concentraciones masivas de partidarios afines al oficialismo, organizaciones sociales bloqueadas a la participación opositora o mecanismos de aprobación en foros públicos (por simple mano alzada y sin una mínima deliberación digna de ese nombre) de leyes y otras iniciativas de gran complejidad. En ese sentido, cobran valor las palabras de un teórico que recuerda "(...) los dictadores de cualquier signo ideológico suelen apelar a la democracia directa en su apoyo, o sugerir que la movilización política dirigida desde arriba –de manera vertical y controlada– es una forma de participación directa" (Crespo, 2001: 48).

Pese a los problemas de las democracias delegativas latinoamericanas, la innovación democrática y constitucional –realizada como resultado de luchas sociales y esfuerzos reformistas– han permitido a las fuerzas populares, y en general a toda la izquierda democrática, implementar en nuestro continente avances democráticos como los presupuestos participativos, consejos diversos, asambleas ciudadanas y otros mecanismos de democracia directa y deliberativa. Además han llegado al gobierno diferentes fuerzas sociopolíticas susceptibles de identificarse con el calificativo *progresista*<sup>11</sup>, que identifica a gobiernos que apuestan por un rescate de la capacidad y el rol estatales en la formulación de las políticas públicas; atienden de forma sustantiva las problemáticas de equidad y justicia social, a través de políticas universalistas o planes focalizados; se identifican, de forma genérica, con una ampliación de la democracia más allá de sus formatos tradicionales –insistiendo, en diverso grado, en la refundación nacional a través de nuevas o reformadas constituciones–, y se plantean un nuevo tipo de inserción internacional, menos subordinada a las agendas de los poderes globales dominantes, sean estos

11 Diversos autores, (Chaparro y otros (edit.), 2008), (De la Torre & Peruzotti [edit.], 2008), han analizado los procesos políticos recientes abiertos por los gobiernos progresistas, buscando trascender los límites de las democracias –minimalistas y delegativas– latinoamericanas y las altas cotas de desigualdad y exclusión sociales resultantes de tres décadas de aplicación de políticas de corte neoliberal. Estos procesos han contado, inclusive, con la mirada de estudiosos identificados con el nuevo rumbo político (Follari, 2010) que asumen como un hecho tangible la crisis de regímenes republicanos y democráticos latinoamericanos a los que enfatiza su carácter (neo) liberal; rescatando la idea de un necesario fortalecimiento del populismo, como concentración personalista que rechaza las mediaciones políticas (en especial el parlamentarismo) y produce una inclusión efectiva y simbólica del pueblo en medio de un ambiente de aguda conflictividad y polarización sociopolíticas.

potencias como Estados Unidos o empresas transnacionales.

Sobre la democracia como *Participación* (Macpherson, 1997) esta no representa un modelo "tan sólido ni tan específico", como puede serlo en la democracia como *Desarrollo* o *Equilibrio*, que alrededor de la década de los años 60 se distingue gracias a las movilizaciones que protagonizaron las organizaciones de izquierda estudiantiles, que, posteriormente, se unieron a la representación de la clase obrera en los años 70. En esa misma época puede identificarse una respuesta más favorable hacia la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, llegando a hacerse efectiva en algunas experiencias, determinando que la democracia participativa requiere una sociedad más equitativa que tienda a la disminución de la brecha social en términos significativos (Macpherson, 1997).

Es razonable afirmar que el modelo de democracia directa está condicionado por los aspectos demográficos, geográficos y procedimentales en las sociedades modernas, sin embargo, el tema de la representatividad crea demandas no resueltas que los dispositivos de participación pudieran contribuir a corregir.

Al respecto, Macpherson alega que el problema no es que la democracia sea participativa, en realidad se trata de cómo lograr los mecanismos efectivos para la participación, pues se requiere un ejercicio ciudadano capaz de superar la naturaleza pasiva que la caracteriza, dejando claro que la consolidación de la democracia participativa re-

quiere la disminución de las desigualdades sociales y económicas, además de la cohesión en torno a un espíritu comunitario de forma más arraigada, donde se encuentra la disyuntiva participación/desigualdad social, discusión que guarda estrecha relación con el debate libertad/igualdad.

No deja de ser una gran paradoja que para la consolidación de la democracia participativa, una sociedad con marcados desequilibrios necesite superarlos para allanar su camino. La participación se comportaría como el instrumento para disminuir las brechas socioeconómicas, lo que no deja de ser limitante si es la condición para alcanzar la participación democrática.

*De ahí el círculo vicioso: no podemos lograr más participación democrática sin un cambio previo de la desigualdad social y la conciencia, pero no podemos lograr los cambios de la desigualdad social y la conciencia si antes no aumenta la participación democrática* (1997: 121).

Profundizando al respecto, Macpherson (1997) señala que la simplificación del modelo al que correspondería la democracia participativa sería el sistema piramidal, en donde se encontraría la democracia directa en las bases y la democracia delegada en todos los niveles superiores. Luego, en segundo término, refiere que esta composición necesita de la concurrencia de partidos políticos competitivos, ya que su participación es importante para la articulación de demanda, ante lo cual cuestiona sobre si la democracia participativa puede considerarse liberal, siendo su respuesta afirmati-

va, dado que con un sistema de relaciones, sustentado en la igualdad del derecho al desarrollo de la propia personalidad, la democracia participativa se encontraría dentro de las dimensiones del modelo liberal democrático.

No sin conflicto, estos procesos combinan un conjunto de transformaciones institucionales relevantes –el impulso a mecanismos de democracia participativa y directa, por ejemplo– con el rescate de la cuestión social y la reconfiguración y/o emergencia de identidades sociales y políticas; enfrentando obstáculos derivados, entre otros factores, de la confluencia entre las enormes expectativas de cambio radical y expedito de parte de sectores tradicionalmente excluidos de la ciudadanía, y la demanda que hacen estos de una gestión eficaz y eficiente.

Dentro de su estrategia para afrontar esas problemáticas, los gobernantes enfatizan la figura del pueblo –y su inclusión por la vía del reconocimiento simbólico y la provisión de bienes y servicios–, apelando a una movilización social que desborda las instituciones representativas tradicionales y construyendo una matriz de conflicto polarizante, que tributa a la concentración de poderes en el Ejecutivo y fomenta el decisionismo autoritario.

Sartori (1994) reconoce en la participación un instrumento fundamental para el desarrollo del Estado democrático, sin embargo esta por sí sola no es suficiente para garantizar la consolidación de la democracia representativa, que conjuntamente con la de-

mocracia directa, son intersectadas por la variante participativa, y además agrega que no se detiene a compararla con la populista, pues “una oscuridad no ilumina a otra oscuridad” (1987: 115). También se muestra no solamente escéptico en relación a la participación como fórmula para corregir las deficiencias de la democracia, sino que además reconoce que se debilita a la propia democracia al transferirle parte de la carga al ciudadano, cuando el Estado debe velar por el cumplimiento de las funciones que son inherentes a la responsabilidad que la sociedad le ha conferido, no al revés. Por supuesto, que para Sartori luce razonable el comportamiento del Estado en estos términos, dado que su preferencia es la democracia liberal, es decir, *representativa*.

La democracia ha estado en el centro de la discusión moderna por la necesidad de garantizar su viabilidad, pero también por las deficiencias en su consolidación. El debate se inscribe en la profundización de los mecanismos de la democracia, que muy bien comprenden el modelo. El tema de la participación no deja de ser un desafío para algunas sociedades, por la resistencia de sectores dominantes que se oponen a la apertura del control político. Sin embargo, las circunstancias han obligado, recientemente, a procesos lentos –e inciertos– de apertura democrática en casos como el de Myanmar.

Por su parte, Tezanos considera necesaria la ampliación del proceso de democratización, con una cuarta etapa que sería la democracia participativa o democracia pos-

liberal, en respuesta a la crisis que vive la democracia. Existen razones *históricas*, que señalan el cambio producto de la evolución de la humanidad, tal como ocurrió con el logro de la democracia política y la democracia social; *políticas*, en las que concurren las muy diversas discusiones en torno a la cuestión ideológica, que operan como pequeñas sacudidas a las tradiciones del pensamiento en crisis; *sociales*, que expresan la propia dinámica social contemporánea porque se presentan en los nuevos contextos, organizaciones y movimientos sociales que reclaman un mayor protagonismo, en los que se cruzan demandas en torno a la optimización de la democracia y el ejercicio ciudadano, y finalmente, *procedimentales*, porque la democracia está experimentando desajustes en su capacidad operativa, debido a los cambios en el entorno, producto de la dinámica social antes mencionada, alteran el patrón de desempeño, al complejizarlo con demandas no solamente mayores sino mucho más exigentes, todo ello influido sin duda alguna por el ámbito económico (2002: 42-43).

El tema, por tanto, sigue siendo una tarea pendiente; el anhelo de una democracia donde la participación sea una condición permanente, requiere que trascienda lo meramente procedimental, porque de lo que se trata es de un cambio de conciencia institucional y ciudadano, se trata de un modelo de vida. Las diferencias entre la democracia *directa* y la *representativa*, a juicio de Cortina (2008: 90), tienen que ver más con dos concepciones antropológicas que se manifiestan como aproximaciones des-

iguales al desarrollo social del individuo; y conciliarlas parece ser un desafío, del que no está exento, a nuestro modo de ver, el anhelo de alcanzar el ideal democrático mediante la participación como la superación del debate entre la democracia directa y la representativa.

Sin embargo, en los últimos años, en el seno de gobiernos que se denominan progresistas ha ido cobrando fuerza un proceso de reversión del potencial democratizante previamente abierto, con la concentración de poder en el ejecutivo, la implementación de formatos participativos carentes de autonomía y colonizados por el Estado (a su vez controlado por el partido oficial) y la penalización o acoso a organizaciones e iniciativas de la sociedad civil. Todo ello apunta a la conformación de nuevos campos de lucha, simbólica y material en torno a la participación, donde los actores harán uso de sus capacidades e ideas para impulsar sus respectivas agendas de cambio y representación de identidades, escindiendo incluso al bloque de los progresistas.

Este progresismo autoritario termina invirtiendo la ecuación fundante del pacto originario entre el líder y las masas, toda vez que si en su formulación primigenia el primero se consideraba un recurso temporal y legítimo que preparaba la creciente participación consciente de las segundas en la vida política, con el tiempo el poder del líder se autonomiza crecientemente (ante la ausencia de contrapesos institucionales y de una ciudadanía autónoma), por lo que pasa a controlar a sus bases (estructurando un partido y organizaciones centralizadas)



y su compromiso originario se convierte en mera retórica de legitimación.

Así el otrora líder, representante de un pueblo cuyo mandato debe ejecutar, se convierte en un mandante cuyas directrices<sup>12</sup> ejecutan, con poco espacio para el ejercicio del disenso, las masas atomizadas. ¿Dónde queda, entonces, la idea democrática, donde al *demos* plebeyo se le somete a un nuevo tutelaje, donde el líder carismático –que sustituye a élites tradicionales– perpetúa su poder en aras de la supuesta insustituibilidad de su mandato?

Hoy asistimos a nuevos procesos de una nueva confluencia perversa<sup>13</sup> entre culturas y prácticas autoritarias, heredadas de la peor tradición política latinoamericana e iniciativas nacidas del fragor de la lucha por la democratización participativa de la vida pública en el seno de gobiernos calificados como progresistas. En estos, el papel del Estado como actor se ve potenciado frente al de las organizaciones sociales –a las que encomienda a estas un rol de acompañante de las decisiones de aquel–; y se confunde la participación con concentraciones masivas de partidarios afines al oficialismo o con mecanismos de aprobación en foros públicos (por simple mano alzada y sin una mínima deliberación digna de ese nombre) de leyes y otras iniciativas de gran complejidad.

Semejantes desafíos han fortalecido el debate en torno a la necesidad de proseguir la innovación democrático-participativa y contrarrestar las prácticas que manipulan y degradan el ideal de la participación. Se ha planteado que “(...) hasta el presente, la óptica de la democracia republicana expansiva ha llevado, por lo general, a privilegiar el incremento cuantitativo de la participación (...).

El reto, por el contrario, consiste en dar el salto a la preocupación por la mejor calidad de la participación (...) El problema, en definitiva, ya no es tanto “dar poder al pueblo”, sino hacerlo en condiciones en que este pueda controlar la información y la pertinencia de su ejercicio concreto. De lo contrario, y esta es una penosa constatación para los demócratas participativos, un incremento en la participación tiende a traducirse en una mayor posibilidad de manipulación o desencanto: en degradar la participación de masas a un umbral mínimo de reflexión” (Maíz, 2001: 91-92). Parece obvio que los costes de semejante “alternativa” a las deficitarias democracias delegativas latinoamericanas son elevados, no solo para los sectores progresistas, sino para la idea misma de democracia y sus realizaciones.

## APUESTAS EN CONSTRUCCIÓN

Las derrotas (materiales y simbólicas) de la izquierda y la hegemonía del neoliberalismo a partir de mediados de los años 80, unidos a la emergencia de nuevos sujetos e identidades sociopolíticas, modificaron

el panorama y, por ende, los contextos desde los cuales se pensaba y gestaba la democracia, evolucionándose a una situación donde fuerzas políticas (neoliberales, socialdemócratas, comunitaristas) entablaron una disputa por las prácticas y las palabras, en la que se desdibujan los referentes ideológicos y proyectos políticos de cada actor. Pese a los efectos nocivos, dicha confluencia también posibilitó el diálogo entre adversarios, tradiciones y temas más o menos vinculados, permitiendo la innovación democrática, tanto en la *praxis* como en la teoría (Isunza & Gurza, 2010) lo cual supuso un proceso de creación institucional que articula la participación directa y otras formas de incidencia para ampliar la democracia.

En las pasadas dos décadas fueron expandidas las experiencias de fiscalización, formación y ejecución de las políticas y del gasto público (observatorios ciudadanos y electorales) con formas de incidencia más amplia que afectan el diseño político mismo y otras más moderadas capaces de supervisar las políticas o canalizar la demanda ciudadana de información gubernamental.

Ello supuso nuevas formas de concebir la política, en las que los ciudadanos intervienen en asuntos de interés colectivo a partir de creación de espacios públicos donde se debate, decide y vigila la política y acciones de gobierno. Dentro de este enfoque alternativo la participación deviene a una forma de intervención organizada, mediante el diálogo, la crítica y el debate, en vinculaciones socioestatales que pueden estar o no definidas por ley y que permiten decisiones sobre políticas públicas, control de gestión

de gobierno y evaluación de políticas públicas, con alguna capacidad vinculante (Olvera, 2007: 23-27).

Dichas nociones están siendo complementadas en la teoría democrática contemporánea (en sus aproximaciones sociológicas, politológicas o filosóficas) por los aportes de la deliberación en tanto proceso de discusión y evaluación colectivos en cuyo seno los diferentes aspectos de una propuesta son sopesados como proceso previo de la elección de un curso político alternativo. El énfasis en la deliberación apunta a contrarrestar las limitaciones de la teoría democrática hegemónica en la segunda mitad del siglo XX, en la cual los procesos electorales aparecen como instancias de definición/validación, con predominio en el contexto latinoamericano, de supuestas preferencias individuales preformadas y se insiste tanto en la creciente complejidad como en la incapacidad de resolver las diferencias culturales en el seno de las sociedades contemporáneas. Estos problemas conducen al establecimiento de una administración no participativa y la defensa de una reducción de las demandas sociales para que, supuestamente, las burocracias puedan resolverlas (Avritzer, 2001: 51-54) en los marcos del Estado-Nación.

Muchas decisiones políticas dentro del ámbito del Estado-nación son tomadas, una vez que en el escenario mundial ya han sido previamente decididos los factores relacionados con las mismas. En este contexto, la noción de democracia se aleja de su naturaleza de un *demos* que decide, para trasladarse a otras estructuras: Organización de

12 Directrices que a menudo resultan caprichos personales, pues en estos regímenes las preferencias y rasgos psicológicos del líder se encarnan, con poca mediación y transformación, en las políticas de Estado.

13 Entendida en tanto existencia de aparentes consensos en los discursos (como la apelación compartida a la participación) de actores sociopolíticos cuyas acciones, objetivos y proyectos (en tanto reunión de tradiciones, valores y formatos organizativos) los revela como ideológicamente opuestos (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006).



las Naciones Unidas, Grupo de los Ocho o el Fondo Monetario Internacional. La pregunta que cabe hacerse entonces, ¿es posible hablar de *democracia* en el contexto mundial o global? Porque resulta ingenuo pensar que se puede hablar de una democracia global o mundial, en la que algunos países se abstienen de someterse a lo que se acuerdan como medidas necesarias para todos: un ejemplo claro es la negativa de los Estados Unidos a ratificar el Protocolo de Tokio o a firmar el Estatuto de la Corte Penal Internacional de la Haya.

En esos términos, resulta lejana la posibilidad de concebir una democracia global, que pudiese muy bien estar presente en algunos comportamientos concretos, sobre todo en el ámbito económico, pero que es inevitable asumirlo con escepticismo cuando se observa al mundo islámico, envuelto en una *primavera*, para luego ser testigo de cómo el poder pasa a manos de fundamentalistas; esta circunstancia promueve la hipótesis en torno al déficit de democracia que ha acompañado a los países del mundo árabe, señalando que esta puede obedecer a que los mismos estuvieron expuestos a estructuras de control desarrolladas posteriormente a las conquistas árabes. (Chaney, 2012: 3).

Inscrito en esa perspectiva global, David Held propone una democracia cosmopolita, que contemple la democratización, la ampliación de la autonomía democrática, tanto en los niveles regionales como en el mundial, en equilibrio con esas mismas capacidades de los espacios locales y nacionales. Para que una democracia con estas di-

mensiones pueda tener lugar, es necesario que se reestructuren los límites territoriales de los sistemas de responsabilidad, de manera que sea posible un control democrático más efectivo en aquellas materias donde la competencia nacional no es posible, tal es el caso del comercio internacional o la política ambiental; y adicionalmente, que el rol y estatus de los órganos funcionales y reguladores a nivel regional y mundial sea mucho más eficiente en el manejo de los asuntos públicos (Held, 2007: 428).

La deliberación pública debe reunir la libre asociación, expresión y discusión a partir de identidades plurales, con la existencia de foros públicos (que transformen los consensos en una deliberación amplia e informada) y la rendición de cuentas. En su desarrollo se debe responder a la problemática de cómo vincular la participación y la comunicación con una racionalidad administrativa. Ello supone la creación de públicos participativos, formando mecanismos de deliberación, expresión y asociación que agreguen nuevos asuntos particulares, y conectando los resultados de la deliberación con formatos institucionales. Y, como base de tal innovación, la eliminación de desigualdades (de clase, status y otras) que erosionan el ejercicio de una ciudadanía activa; logro solo posible con intervenciones sistemáticas, profundas y eficaces contra la lógica mercantilizadora de la economía y su influencia sobre las diversas dimensiones – materiales y simbólicas– de lo público.

Para una democracia deliberativa la legitimidad del proceso democrático no puede fundarse en una racionalidad instrumental

y/o estratégica, vinculada a ciertos resultados y procedimientos mínimos. La validez y utilidad de una democracia deliberativa deriva principalmente de la participación de los ciudadanos en la toma de decisión. Pero para ello se debe satisfacer un conjunto de condiciones de desarrollo entre las que se hallan la promoción de la igualdad (que incluye el acceso a recursos económicos y culturales); el rechazo a formas de participación masiva alienadas que imposibiliten discutir y transformar las preferencias iniciales de los ciudadanos, la combinación de ámbitos de integración social y agregación de pluralismo, el establecimiento de mecanismos institucionales de defensa de minorías y la creación de ámbitos de información, contraste o debate en el espacio público (Maíz, 2001: 92) que se conecten con los mecanismos de democracia representativa y participativa.

Si bien la apuesta por la deliberación supone dar cabida a la pluralidad sociopolítica pero operando con una restricción de la multiplicidad “(...) que haga posible la decisión a través de un proceso de integración / agregación” (Maíz, 2001: 89), este proceso no puede realizarse de forma sesgada bajo la conducción de expertos (sean académicos, tecnócratas o políticos profesionales) ubicados en las coordenadas del campo de poder. La deliberación expande la democracia más allá de sus magros contornos liberales, por cuanto exige el acceso a información, la libertad e igualdad de los participantes y despliega procesos que erosionan los límites de esfera política y se proyectan sobre la economía y sociedad.

Pero la democracia deliberativa, como propuesta de diseños empíricamente aplicables que rebasen lo puramente normativo, tiene también desafíos que confrontar. Sus críticos afirman que la complejidad y el pluralismo característico de las sociedades contemporáneas plantean dificultades para que los individuos participen en una deliberación libre, igualitaria e informada más allá de organizaciones pequeñas (Feres, 2000). Una cuestión a resolver desde esta perspectiva es cómo relacionar esta deliberación y los sistemas políticos y administrativos, cómo dar forma institucional a esos arreglos administrativos (Avritzer, 2001: 61).

En esta apuesta por superar las coordenadas del modelo liberal (que se presenta a sí mismo como *súmmum* del realismo político) debemos cuidarnos de no incurrir en falsas opciones idealistas, que a la postre resultan profundamente lesivas al ideal y praxis democráticos. En tanto la democracia supone el reconocimiento de la irreducibilidad del conflicto social y la correlativa necesidad de institucionalizarlo entonces

“(...) la democratización no consiste en conseguir una sociedad utópica reconciliada, un discurso racional perfecto y transparente que neutralice el poder y excluya la acción política de naturaleza estratégica, sino en la redefinición de nuevas relaciones de poder que faciliten una volición política cualitativamente superior” (Maíz, 2001: 83-84).

En ese sentido la lucha por una expansión de aquello que podemos considerar la infraestructura societal de la democracia (derechos sociales, capacidades ciudadanas de incidencia y movilización social, etc.) conecta –de forma directa y expresa– la innovación institucionalizada con las luchas, demandas y metas sociales más amplias que no pueden ser identificadas con –ni confiadas a– actores guiados por lógicas estratégicas como el mercado o los líderes políticos. De suerte tal que, como expresa en síntesis cuasi poética un autor “*La democracia constituye, en realidad, un proyecto siempre acabado de democratización. Y la radical, que no total, politización democrática del poder político y social constituye el socialismo de nuestro tiempo*” (Maíz, 2001: 94).

No obstante, es particularmente necesario considerar que, en tanto este proceso no predetermina, a priori, ninguna orientación solidaria universal y por cuanto se pueden producir actos de imposición despótica de mayoría sobre minorías –y de líderes y estructuras sobre aquellas mayorías iniciales– se torna insustituible el andamiaje (y funcionalidad) jurídico-garantista de origen liberal. A fin de cuentas, ello no contradice las apuestas, magnas y hermosas, de la democracia pues esta “(...) no es el gobierno del pueblo, *tout-court*, sino el gobierno del pueblo de acuerdo a ciertas limitaciones, procedimientos, garantías...” (Maíz, 2001: 90).

## CONCLUSIONES

El carácter histórico de cualquier democracia “realmente existente” supone una re-

unión –siempre dinámica y conflictiva– de los aportes del componente *liberal* (en tanto conjunto de derechos negativos como la limitación de excesiva injerencia estatal y la defensa de intereses individuales) al mismo nivel que el *republicano* (énfasis en la formación y acción cívicas y la participación) y el *socialista* (promoción de políticas sociales, defensa de la equidad como condición para la calidad de cualquier democracia, expansión de esta última a procesos del mundo laboral y productivo); en tanto estos tres legados se entrecruzan (y enfrentan) en la articulación de un patrimonio democrático común de nuestra civilización.

De este modo, lo democrático se nutre y construye a partir de sucesivos aportes de movimientos e innovaciones originadas en diferentes épocas y contextos; por lo que ni sus formatos institucionales y legales pueden considerarse formas estáticas ni las críticas a sus limitaciones y desvíos pueden llevarnos al abandono del legado acumulado tras varias centurias de luchas por expandir los derechos de la ciudadanía para definir y actuar en la conformación y ejercicio no autoritarios del poder<sup>14</sup>.

Hoy pervive en nuestro continente una visión dominante de la democracia que la reduce a mera gestión de la cosa pública por tecnócratas “eficaces” y a la simple representación de intereses individuales en instituciones representativas. En contraposi-

ción, un enfoque *schmidtiano* de la política concibe a esta como una suerte de guerra civil, desarrollada a través de una combinación de recursos cívicos y violentos, donde se privilegia el poder de un Estado “progresista” en detrimento de diferentes actores (dominantes o subordinados) de la sociedad. Considerados *in extremis*, la primera nos convoca a acatar un individualismo posesivo y formas de representación que

perpetúan asimetrías de poder; la segunda nos ofrece bienestar social a cambio de secuestrar la autonomía societal y en general la misma agencia humana. Una privilegia los poderes *del* pueblo –en la forma de instituciones, grupos e individuos que representarían las preferencias ciudadanas–; otra impulsa la visión de un poder *para* el pueblo, capaz de velar, tutelar y realizar sus intereses y demandas.



<sup>14</sup> La democracia constituye una suerte de sistema regulado de *incertidumbre relativa* –sólo los autoritarismos acunan como “virtud” una forzada certeza de los resultados de la acción política–, dotado de contenidos que se van modificando constantemente conforme la acción y cultura política de la ciudadanía cuestiona, incide y transforma el entorno legal e institucional.

En ese debate se incorpora la tercera perspectiva de la participación, como un fin y no como un simple medio para la consolidación del ideal democrático, por el que no solamente han luchado, sino que han llegado al poder opciones políticas con la promesa de empoderar a la sociedad, garantizando su incidencia en los procesos decisionarios, cuando en realidad, no solo no se ha abandonado la representatividad sino que se ha fortalecido en algunos casos el poder del ejecutivo o legislativo frente a la propia sociedad, que queda a merced de los espacios que el poder le cede [un ejemplo de esto puede verse en la experiencia de los consejos comunales en Venezuela].

Ninguna de estas “opciones” reúne, cabalmente, libertad, justicia y equidad en el proceso sociopolítico. Como se ha recordado anteriormente en otro texto, acudiendo a los caros lenguajes de la teoría política, se debe estar alerta para enarbolando las promesas de Rousseau (apuesta por la participación y civismo) poder escapar de Locke (defensa del individualismo posesivo) sin recurrir a Hobbes (instauración del omnipresente Leviatán), como desenlace que hipotecaría cualquier noción integral de democracia. Ojalá, en este nuevo milenio que vive Latinoamérica sean evitados los desastres que derivan de semejantes tentaciones. Para lograrlo, el rescate de una visión integral –representativa, participativa, deliberativa y social– de la democracia, capaz de combinar sus formatos institucionales y la emergencia de nuevas identidades y demandas cívicas, unidos a la satisfacción de metas individuales y colectivas de justicia,

equidad y desarrollo, constituye un imperativo práctico, intelectual y moral.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Avritzer, L. (2001). Democracia deliberativa. La recuperación del concepto de deliberación pública en la teoría democrática contemporánea. *Metapolítica*, vol. 5, abril/junio, México.

Bobbio, N. (2006) Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política. México, F.C.E.

\_\_\_\_\_. (2006). *Liberalismo y democracia*. México, F.C.E.

Bobbio, N., Matteucci, N. y Pasquino, G. (1989). *Diccionario de Política*. Madrid: Siglo XXI Editores.

Bourdieu, P. (1991). *Lenguaje and symbolic power*. Cambridge: Harvard University Press.

\_\_\_\_\_. (1999). *Intelectuales, política y poder*, Buenos Aires: Eudeba.

Bovero, M. (2002) *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*. Madrid: Editorial Trotta.

Chaney, E. (2012) *Democratic Change in the Arab World, Past and Present of Economics*. Brookings Panel on Economic Activity. March 22-23, 2012. [Documento en línea] Consultado el 23/04/2012 en <http://www.brookings.edu/about/projects/bpea/latest-conference/chaney>

Chaparro, A. y otros (edit.). (2008). *Estado, democracia y populismo en América Latina*. Bogotá: CLACSO-Universidad del Rosario.

Comejo, R. (comp.). (2010). *En los intersticios de la democracia y el autoritarismo. Algunos casos de Asia, África y América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Cortina, A. (2008) *Ética aplicada y democracia radical*. 5ª edición. Madrid: Editorial Tecnos S. A.

Crespo, J. (2001). Democracia real. Del idealismo cívico al civilismo racional. *Metapolítica*, vol. 5, abril/junio de 2001, México.

Cunill, N. (1991). *La participación ciudadana*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Dagnino, E., Olvera, A. y Panfichi, A. (coords.). (2006). *La disputa por la construcción democrática en América latina*, México, F.C.E.: CIESAS-Universidad Veracruzana.

De la Torre, C. & Peruzotti, E. (edit.). (2008). *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*. Quito: FLACSO.

Diamond, Larry (2008). *The spirit of democracy. The struggle to build free societies throughout the world*. New York: Holt and Company, LLC.

Feres, C. (2000). El concepto de democracia deliberativa. Un diálogo entre Habermas, Cohen y Bohman. *Metapolítica*, núm. 14 vol. 4/abril-junio, México.

Follari, R. (2010). *La alternativa neopopulista. El reto latinoamericano al republicanismo neoliberal*, Rosario: Homo Sapiens Ediciones.

Gramsci, A. (1984). *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política, y sobre el Estado moderno*, Buenos Aires: Editorial Nueva Visión.

Held, D. (2007) *Modelos de Democracia*. Madrid: Alianza Editorial.

Hornblower, S. (1995) Creación y desarrollo de las instituciones democráticas en la antigua Grecia. (pp. 13-29) Dunn, John Coord. *Democracia viaje inacabado (508 a. C. – 1993 d. C.)*. España: Tusquets Editores S. A.

Isunza, E. y Gurza, A. (coords.). (2010). *La Innovación democrática en América Latina tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: CIESAS-Universidad Veracruzana.

Lefort, C. (2004). *La incertidumbre democrática. Ensayos sobre lo político*. Barcelona: Anthropos Editorial.

Macpherson, C. B. (1997) *La democracia liberal y su época*. 1ª ed. España: Alianza Editorial.

Maíz, R. (2001). Democracia participativa. Repensar la democracia como radicalización de la política. *Metapolítica*, vol. 5, abril/junio, México.

Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.

Marx, K. (2004). *El dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*. México: Grupo Editorial Tomo.

Mires, Fernando (2004). *Introducción a la política*, Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Mouffe, C. (1999) *El retorno de lo político*. España: Paidós.

O'Donnell, G. y Schmitter, P. (2010). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

O'Donnell, G., Iazetta, O. y Quiroga, H. (2011). *Democracia delegativa*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Ocampo, José Antonio (1998). Más allá del Consenso de Washington: Una visión desde la CEPAL. *Revista de la Cepal*, (66):7-28, diciembre.

Olvera, A. (2007). Notas sobre la participación ciudadana desde la óptica de las OSC. *De políticas públicas para el fortalecimiento de la sociedad civil*. México: Incide Social.

Sartori, G. (1999) *Elementos de Teoría Política*. 1ª ed. España: Alianza Editorial.

\_\_\_\_\_. (1987) *The theory of democracy revisited. Part One: The contemporary debate*. New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.

Tezanos, J. (2002) *La democracia incompleta. El futuro de la democracia postliberal*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.

Tilly, C. (2010) *Democracia*. Madrid: Akal.



# VOTAR EN BLANCO: CAUSAS, NORMAS Y TRAYECTORIAS EN AMÉRICA LATINA

## BLANK VOTE: CAUSES, NORMS AND TRAJECTORIES IN LATIN AMERICA

Nicolás Alejandro Liendo<sup>1</sup>  
Manuel Camilo González<sup>2</sup>

### INTRODUCCIÓN

Con el inicio de la Tercera Ola de la Democracia (Huntington, 1994) las elecciones se consolidaron como el principal medio para la comunicación de las preferencias políticas y de políticas públicas desde la sociedad hacia el Estado. Sin embargo, a pesar de la regularidad de las elecciones, la opción del voto en blanco ha estado latente como un indicador de inconformismo con el desempeño del sistema democrático.

Aunque el voto en blanco en Colombia ha registrado porcentajes muy bajos frente a los obtenidos por los diversos candidatos en distintos eventos electorales en el continente, no deja de sorprender varios casos excepcionales, sobre todo al nivel subnacional, que nos interrogan sobre la aparición de este fenómeno en la política electoral de América Latina.

Este artículo se divide en seis secciones. La primera sección busca distinguir a través de un debate teórico la figura del

voto en blanco de otras como el voto nulo o la abstención. En la segunda, comparamos los diversos tratamientos, efectos y desempeños que ha tenido el voto en blanco en los países que consagran su validez como opción electoral. Posteriormente, la tercera versará sobre la literatura académica de Ciencia Política correspondiente a las causas que motivan el voto en blanco. La cuarta estará dedicada a entender el voto en blanco y sus dinámicas en las elecciones subnacionales colombianas. Finalmente, ofreceremos unas recomendaciones generales sobre el voto en blanco para una eventual reforma electoral.

### ¿QUÉ SIGNIFICA VOTAR EN BLANCO?

La reciente literatura sobre los votos inválidos ha puesto al voto en blanco junto a otras expresiones políticas como el voto anulado o la abstención dentro de un mismo fenómeno. Una primera aproximación al problema conceptual reside en que el voto en blanco ha sufrido esta asociación dados las diversas normativas electorales que definen por defecto votar en blanco como acto de anular el voto (Franco-Cuervo, 2007). Sin embargo, en países como Brasil y Colombia el voto en blanco ha recibido una connotación distinta reconociéndolo como un voto válido, es una opción del votante que no expresa preferencia por las demás opciones impresas en el tarjetón electoral así como veremos más adelante. La segunda aproximación sitúa al voto en blanco como expresión de *abstención activa* en donde el sufragio del ciudadano se

aleja de las opciones partidistas o individuales abiertas a este (Thompson, 2007).

Lejos de las normas y contextos electorales, el voto en blanco difiere de ambas expresiones. En primer lugar, el voto en blanco es distinto de la anulación del voto dado que el primero se muestra como una opción electoral excluyente (con efectos o no para la elección) mientras que el segundo se limita a señalar un error (intencional o no) del votante a la hora de sufragar. En la misma línea, votar en blanco se distancia de la abstención dado que votar en blanco implica el acto de sufragar en un puesto de votación por ninguna de las opciones políticas mientras que abstenerse define el acto de no participar de las votaciones (Thompson, 2007). En pocas palabras, el voto el blanco se puede definir como una opción electoral que expresa la voluntad del elector de no votar por ninguna de las opciones políticas (partidista y/o individual) y que puede tener o no efectos sobre el resultado de las elecciones.

### VOTO EN BLANCO Y NORMAS ELECTORALES

De los 18 países<sup>3</sup> estudiados, solo 9 países contemplan la figura del voto en blanco diferenciándola de la figura del voto nulo. Este conjunto de países puede ser compa-

<sup>1</sup> Nicolás Alejandro Liendo, Vicedecano de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda. Candidato a Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Arizona.

<sup>2</sup> Manuel Camilo González es Profesional de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda. Estudia la Maestría en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Salamanca.

<sup>3</sup> Los países del estudio son aquellos que toman Nohlen, Zovatto, Orozco & Thompson (2007) como casos de estudio sobre derecho electoral comparado en América Latina. Nosotros excluimos Cuba dado que no reúne ciertas condiciones mínimas de una democracia liberal según Mainwaring, Brinks & Pérez-Liñán (2007) como lo son elección del Ejecutivo y el Legislativo, sufragio universal, libertades civiles y control civil de los militares.



rado en dos dimensiones. Por un lado, la *aparición de la boleta* para definirla como voto en blanco, es decir, qué señal debe lucir el tarjetón electoral para clasificarlo como voto en blanco. La otra dimensión es qué *efecto jurídico-político* tiene sobre el resultado de la elección, lo cual revela su importancia a la hora del escrutinio (Ver Tabla 1).

Argentina, Bolivia, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú y Panamá tienen la boleta no marcada como referente del voto en

blanco, salvo algunas formalidades como el caso argentino donde el voto en blanco también es referenciado por el sobre vacío que se deposita en la urna. Solo Brasil y Colombia tienen un casilla dentro del tarjetón destinada al voto en blanco, aunque este último país ha adoptado a partir de la reforma política de 2011 una casilla para los grupos significativos que promuevan esta opción política sin perjuicio de la original casilla del voto en blanco para las elecciones uninominales (presidente, gobernador y alcalde).

Tabla 1. Normativas sobre el voto en blanco en América Latina

País	Apariencia de la boleta	Efectos jurídico-políticos	Normativa
Argentina	Boleta no marcada o el sobre sin boleta electoral	No se tiene en cuenta para los votos válidos de la elección.	Código Electoral (1983) Art. 101 y 152
Bolivia	Boleta no marcada	No se tiene en cuenta para los votos válidos de la elección.	Código Electoral (2001) Art. 157
Brasil	Marcación de la casilla "voto en blanco" (a partir de la adopción del voto electrónico)	Cálculo del cociente electoral	Ley 9054 (1997)
Colombia	Marcación de la casilla "voto en blanco"	Cálculo del cociente electoral. Repetición de las elecciones para corporaciones públicas y cargos uninominales locales y nacionales (solo primera vuelta). Posibilidad de creación de comités promotores del voto en blanco.	Ley 84 (1993) Acto Legislativo 01 (2003) Art. 258 Acto legislativo 01 (2009) Art. 9 Ley 1475 (2011) Arts. 28, 35 y 36
Ecuador	Boleta no marcada	No se tiene en cuenta para los votos válidos de la elección.	Código Electoral (2009) Art. 126
Honduras	Boleta no marcada	No se tiene en cuenta para los votos válidos de la elección.	Ley Electoral (1981) Art. 173

(Pasa)

(Sigue)

País	Apariencia de la boleta	Efectos jurídico-políticos	Normativa
Paraguay	Boleta no marcada	No se tiene en cuenta para los votos válidos de la elección.	Código Electoral (1990) Art. 229
Perú	Boleta no marcada	Nulidad de la elección si supera dos tercios de los votos válidos, aunque no se tiene en cuenta el cómputo para elecciones presidenciales.	Ley Orgánica de Elecciones (1997) Art. 365
Panamá	Boleta no marcada (a partir de la reforma de 1997)	No se tiene en cuenta para los votos válidos de la elección.	Código Electoral (1978)

Fuente: Elaboración propia con datos de Franco-Cuervo (2007) y de los códigos electorales de los países.

En cuanto a los efectos jurídico-políticos, Brasil y Colombia contemplan que los votos en blanco entren dentro del escrutinio como un elemento de cálculo del cociente electoral para la asignación de curules y la determinación del umbral, lo cual significa que el voto en blanco tiene una naturaleza de voto válido. Otro efecto es la posibilidad de que el voto en blanco supere con mayoría absoluta las demás opciones políticas de una elección. En Colombia, la legislación electoral establece que si el voto en blanco es mayoritario a las demás opciones dentro de una elección, el evento electoral se deberá repetir por una única vez con candidatos diferentes<sup>4</sup>. Sumado a ello, la normativa electoral permite que grupos significativos de ciudadanos formen comités promotores de voto en blanco sin perjuicio de la opción misma del

voto en blanco, y que poseen las mismas garantías que el resto de organizaciones políticas. En Perú, por su parte, el voto en blanco tiene repercusiones electorales si obtiene dos tercios de los votos válidos de una elección, aunque la normativa no señala si las elecciones deben repetirse con igual o distintos candidatos<sup>5</sup>. Finalmente, el resto de países solo posee esta cifra de votos como dato estadístico de la elección sin efectos jurídico-políticos.

En el terreno político-electoral, el voto en blanco ha tenido un desempeño poco significativo para elecciones a nivel nacional, especialmente en elecciones presidenciales como demuestra la Tabla II. Si bien ha tenido picos históricos en este tipo de elecciones, como las presidenciales peruanas de 1995 donde alcanzó un sorprendente 13,1%,

4 En Colombia, las elecciones cubiertas por esta normativa son las elecciones presidenciales en primera vuelta y locales de cargos uninominales como gobernaciones y alcaldías.

5 La legislación electoral peruana no aplica esta norma para elecciones presidenciales y solo prevé su aplicación en los distritos donde el voto en blanco es mayoritario para los demás niveles de elección.

no ha sido suficiente para afectar el resultado de las elecciones bien sea porque la legislación electoral no asigna ningún peso a esta opción o porque no alcanza los niveles necesarios para causar una repetición del evento electoral.

## VOTO EN BLANCO EN LA CIENCIA POLÍTICA

Los trabajos de investigación desde la Ciencia Política que buscan responder por qué la gente vota de una determinada manera, primordialmente, se han concentrado en dar cuenta del fenómeno de la abstención (Barrero, Liendo, Mejía, Orjuela, 2013) y de los votos afirmativos por candidatos –o preferencias partidarias–. No obstante, poca atención se ha prestado al fenómeno del voto en blanco. La mayoría de los trabajos sobre este fenómeno se han centrado en casos subnacionales en los cuales el voto en blanco ha tenido mayor efecto<sup>6</sup>, y metodológicamente el voto en blanco se ha asumido como voto inválido, razón por la cual ha sido difícil establecer patrones de comportamiento electoral diferenciados para quienes se expresan políticamente por el voto en blanco y quienes anulan su voto.

Sin embargo, la literatura ofrece algunas causas de por qué los votantes prefieren votar en blanco antes que por los candidatos que están en el tarjetón electoral. Un primer conjunto de explicaciones está relacionado con el sistema electoral. En un análisis de 80 elecciones legislativas entre 1980 y 2000, Power y Garand (2007) sugieren que la combinación de circunscripciones plurinominales y voto preferente incentiva al votante a invalidar su voto.

Esto se genera debido a que estos factores institucionales crean un escenario de elección confuso en el que el elector no tiene claridad sobre el efecto de su voto en la asignación de las curules. En la misma línea, los autores sugieren que cuando los sistemas electorales adoptan el voto obligatorio y esta obligatoriedad viene acompañada de una sanción fuerte en un contexto donde los electores no tienen suficiente nivel de educación, estos factores combinados tienden a generar una mayor proporción de votos inválidos (Power y Garand, 2007)<sup>7</sup>. En ese mismo sentido, Galatas (2008) afirma que cuando hay mayor desconfianza hacia el sistema político los niveles del voto en blanco incrementan. Por el contrario, las áreas más urbanizadas y por ende con mayores niveles de educación son menos propensas al voto inválido dado que en principio son las zonas más involucradas dentro de las campañas políticas y la toma de decisión de los votantes suele ser más inmediata e informada.

Un segundo conjunto de explicaciones se concentra en el tipo de régimen político. Tanto la violencia política como la progresiva tendencia al autoritarismo incrementan la proporción de votos inválidos (Power y Garand, 2007). Un incremento de la violencia política genera que la insatisfacción con el sistema político se traduzca en más votos inválidos. Una posible racionalización de este comportamiento está relacionado con

los riesgos en escenarios de dominación de agentes violentos de expresar las preferencias políticas y las consecuencias sobre la integridad física que ello puede tener. De la misma forma el creciente autoritarismo del sistema político genera descontento ciudadano frente al recorte de libertades y la competencia desnivelada en forma de votos inválidos<sup>8</sup>.

Por otra parte, Damore, Waters & Bowler (2012) ofrecen una explicación centrada en la relación entre la oferta electoral y la información del elector sobre los candidatos. Tomando como caso de estudio las elecciones estatales en Nevada desde la reforma electoral de 1976 que permitió la aparición de la opción *None of the Above* -NOTA (Ninguno de los anteriores) en la boleta electoral, ellos sugieren que esta casilla ha sido más útil para los electores a la hora de manifestar su descontento político con la oferta electoral que otras expresiones como el voto nulo (Damore et al., 2012: 896).

Los autores ofrecen dos grandes hallazgos sobre el éxito de la opción “Ninguno de los anteriores”. Primero, esta casilla tiende a ser más votada cuando hay pocos candidatos en contienda, especialmente, en consultas partidarias a nivel nacional donde todos los ciudadanos están habilitados para participar. De igual manera, los votantes suelen votar en blanco cuando no disponen de suficiente información de los candidatos

Tabla 2. Voto en blanco en las dos últimas elecciones presidenciales

País	Elecciones Presidenciales (%)
Argentina	2011: 3,5 2015 Primera vuelta: 2,5 Segunda vuelta: 1,1
Bolivia	2009: 0,96 2014: 2,09
Brasil	2010 Primera vuelta: 3,1 Segunda vuelta: 2,3 2014 Primera vuelta: 5,8 Segunda vuelta: 1,7
Colombia	2014 Primera vuelta: 5,9 Segunda vuelta: 4,03 2018 Primera vuelta: 1,7 Segunda vuelta: 4,2
Ecuador	2013: 2,0 2017 Primera vuelta: 2,73 Segunda vuelta: 0,65
Honduras	2013: 1,58 2017: 1,63
Paraguay	2013: 2,9 2018: 2,3
Perú	2011 Primera vuelta: 8,8 Segunda vuelta: 0,7 2016 Primera vuelta: 11,8 Segunda vuelta: 0,8
Panamá	2009: 1,2 2014: 0,79

Fuente: Elaboración propia con datos de los organismos electorales de cada uno de los países relacionados. No se tienen en cuenta porcentajes para comités promotores del voto en blanco en Colombia.

6 Una excepción es el trabajo de Driscoll & Nelson (2014) sobre las elecciones de cargos judiciales en Bolivia en 2011 que concluye tanto el voto en blanco como el voto nulo son expresiones de descontento con el proceso electoral así como del desempeño del partido de gobierno.

7 Aunque Power & Garand (2007) no hablan explícitamente de voto en blanco sino de voto inválido ellos asumen que votar en blanco es una forma de anulación del voto. Esto tiene sentido en el entendido de que la mayoría de países no otorgan al voto en blanco el rango de voto válido.

8 Con la proscripción del Partido Justicialista para las elecciones presidenciales de 1963, el voto en blanco alcanzó el 19,2%. La proscripción se había extendido desde 1955, año en que fue derrocado el presidente Juan Domingo Perón.

para ejercer un sufragio informado (Damo-re et al., 2012).

Finalmente, Brown (2011) explica que el voto en blanco se debe a razones de ignorancia y protesta. Los votantes votan en blanco cuando desconocen quiénes son los candidatos y los cargos en juego, especialmente, en elecciones con poca visibilidad o importancia como las elecciones de funcionarios municipales, lo que contrasta con el decrecimiento de esta opción en certámenes electorales a nivel nacional como los comicios presidenciales o legislativos (Brown, 2011). Por otra parte, el voto en blanco es una expresión de protesta contra la oferta electoral. El autor en su estudio de las elecciones de ciertos estados de Estados Unidos afirma que el voto en blanco tuvo mayor acogida cuando alguno de los partidos políticos grandes ponía en contienda a su propio candidato (Brown, 2011).

## COMPORTAMIENTO DEL VOTO EN BLANCO EN COLOMBIA

A pesar de que a los comienzos de cada campaña electoral las encuestas y los medios alertan sobre una posible estampida del voto en blanco, la realidad demuestra que a la hora de efectivizarse el desempeño del voto en blanco en Colombia no ha sido significativo en las elecciones del nivel nacional. En este nivel, el voto en blanco ha alcanzado su mayor punto en la primera vuelta de los comicios presidenciales de 2014 (5,7%) y en las legislativas de ese mismo año (5,21%). Sin embargo, su importancia se ha

revelado en las elecciones locales de alcaldes, ya que el voto en blanco ha forzado a repetir las elecciones en tres ocasiones.

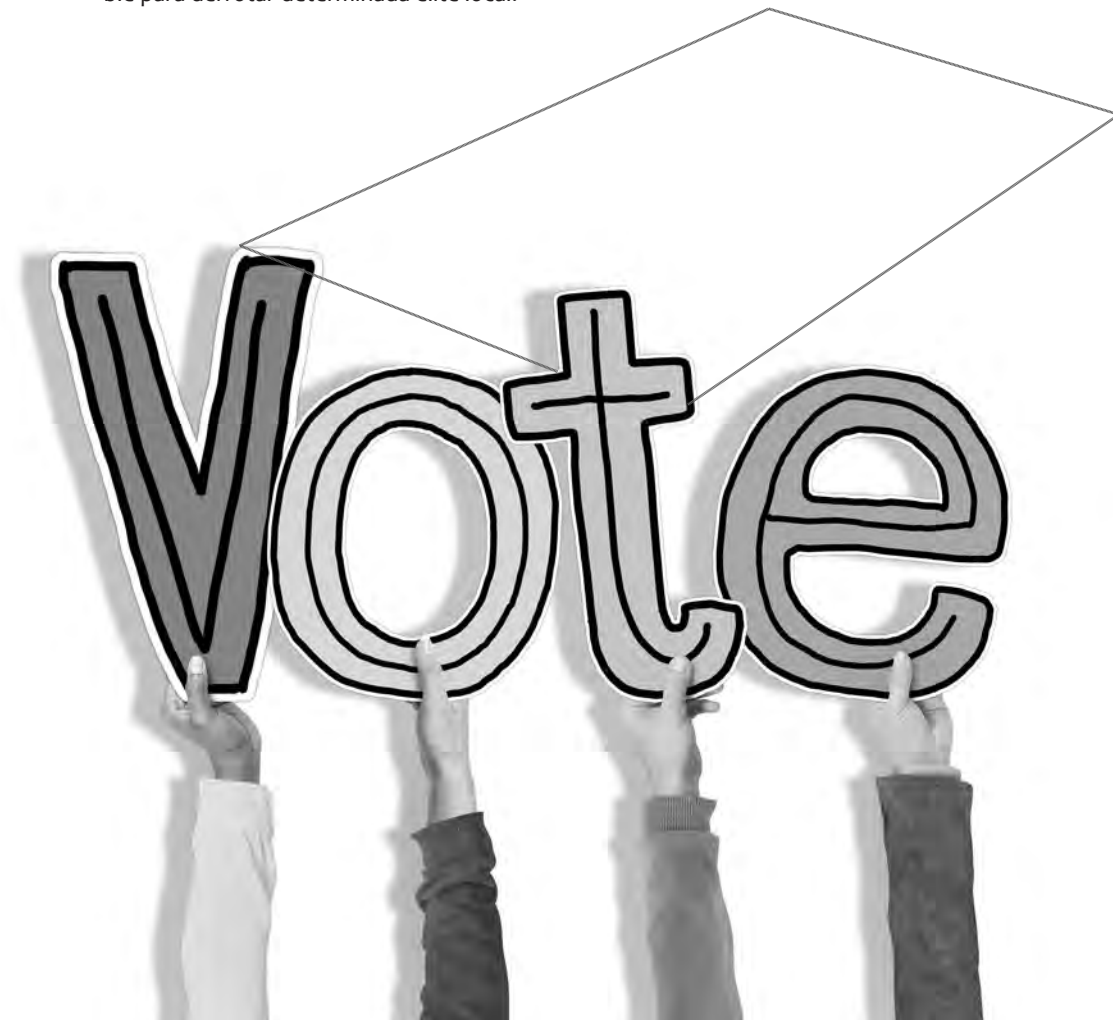
Los municipios de Susa (Cundinamarca) en 2003, Bello (Antioquia) en 2011 y Tinjacá (Boyacá) en 2015 son los casos significativos de victoria del voto en blanco. Estos casos comparten un contexto electoral que podría ser caracterizado por prácticas iliberales que distorsionan la competencia electoral a nivel local “donde familias, élites regionales y locales que ocupan cargos públicos, con base en su poder económico y social logran imponer su dominio y cerrar el espacio político por medio de prácticas culturales y de control sobre el poder judicial y político, sin recurrir a mecanismos autoritarios” (Behrend, 2011:173).

Dado este contexto, el voto en blanco es un voto que expresa protesta contra la persistencia de enclaves autoritarios locales y que buscan la apertura de la competencia electoral a un espectro más amplio de organizaciones políticas que conduzcan a la alternancia democrática. Es así que el voto en blanco ha cobrado importancia, ya que el electorado manifiesta mayoritariamente su inconformismo con la oferta electoral y gracias a la normativa electoral vigente pueden mejorar la calidad de dicha oferta al forzar la repetición del evento electoral con nuevas y distintas opciones políticas.

Profundizando en las explicaciones sobre la opción del voto en blanco en estos casos de estudio podemos afirmar que el voto en contextos de autoritarismos subnacionales (Gibson, 2006) está motivado por la

acción coordinada de ciudadanos y partidos políticos que promueven esta opción. En los casos donde el voto en blanco tiene características similares a “ninguno de los anteriores” e implicaciones sancionatorias, el éxito de los movimientos que impulsan el voto en blanco reside en lograr coordinar a partidos o movimientos políticos opositores y a los ciudadanos coincidentes para que esa manifestación sea una opción viable para derrotar determinada elite local.

No obstante, cuando no existe convergencia entre ciudadanos y partidos políticos alrededor del voto en blanco, la abstención sale fortalecida y por ende la posibilidad de continuidad de las elites locales al frente de la administración local. Es necesario tener en cuenta que hoy el umbral es de mayoría absoluta, pero que podría evaluarse, de acuerdo con el interés del legislador, si se disminuye el umbral.





## A MODO DE CONCLUSIÓN

En las últimas tres décadas, las elecciones se han posicionado en América Latina como el medio por excelencia para escoger a los gobernantes. Sin embargo, las expectativas creadas de solucionar todos los males económicos y sociales estructurales solamente con la democracia no se han visto cumplidos, por ello, en los últimos años se ha observado la progresiva pérdida de confianza en las instituciones políticas, especialmente, en los partidos políticos, lo que a su vez ha resucitado la figura del voto en blanco como una expresión de insatisfacción con el sistema político democrático.

El voto en blanco es una opción electoral que expresa nula preferencia por la oferta electoral de candidatos en unos comicios. Si bien en la mayoría de los países de América Latina no otorga al voto en blanco un rango de voto válido algunos países consagran efectos jurídico-políticos valiosos que impactan en la calidad de las elecciones. En este grupo de países, Colombia se posiciona como el país con la legislación electoral más amplia sobre voto en blanco en América Latina abarcando desde la validez del voto en blanco dentro del conteo como la promoción y garantías para la creación de comités promotores de esta iniciativa.

Por otro lado, el crecimiento del voto en blanco en Colombia se ha reflejado como consecuencia del descontento con las elites políticas, especialmente, las locales (Botero, Pino, Ortega, 2015). Si bien el porcentaje de municipios con hegemonías políticas ha te-

nido una reducción sostenida (Wills, Uribe, Hoyos, 2014), el voto en blanco se ha posicionado como una posibilidad de abrir el espacio político desde la coordinación entre ciudadanos y grupos políticos en escenarios de autoritarismo electoral obligando a la renovación en la oferta electoral.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barrero, F., Liendo, N., Mejía, L. y Orjuela, G. (2013). Abstencionismo electoral en Colombia: una aproximación a sus causas. Bogotá D. C.: Registraduría Nacional del Estado Civil, Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE), Universidad Sergio Arboleda, Grupo de Análisis Político (GAP).
- Behrend, J. (2011). The unevenness of democracy at the subnational level: provincial closed games in Argentina. *Latin American Research Review*, 46(1): 150-176.
- Botero, F., Pino, J. F. y Ortega, B. (2015). Factores de riesgo por anomalías en votos blancos, nulos y tarjetas no marcadas: elecciones locales 2003, 2007 y 2011. Mapa y factores de riesgo electoral. Elecciones locales y regionales, octubre 2011 (pp. 105-130). Bogotá D. C.: Misión de Observación Electoral (MOE).
- Brown, A. R. (2011). Losing to nobody? Nevada's "none of these candidates" ballot reform. *The Social Science Journal*, 48(2): 364-370.
- Damore, D. F., Waters, M. M. y Bowler, S. (2012). Unhappy, uninformed, or uninterested? Understanding "none of the above" voting. *Political Research Quarterly*, 65(4): 895-907.
- Driscoll, A. y Nelson, M. J. (2014). Ignorance or opposition? Blank and spoiled votes in low-information, highly politicized environments. *Political Research Quarterly*, 67(3): 547-561.
- Franco-Cuervo, B. (2007). Los escrutinios: mecanismos y control. D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson (Eds.). *Tratado de Derecho Electoral*

*Comparado de América Latina* (2ª ed., pp. 975-1019). México FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral.

Galatas, S. (2008). "None of the Above?" Casting Blank Ballots in Ontario Provincial Elections. *Politics & Policy*, 36(3): 448-473.

Gibson, E. (2006). Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos. *Desafíos*, 14: 203.

Huntington, S. P. (1994). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Paidós.

Mainwaring, S., Brinks, D. y Pérez-Liñán, A. (2007). Classifying political regimes in Latin America, 1945-2004. *Regimes and democracy in Latin America: Theories and methods*, 123-160.

Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J. y Thompson, J. (2007). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México: FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral.

Power, T. J. y Garand, J. C. (2007). Determinants of invalid voting in Latin America. *Electoral Studies*, 26(2): 432-444.

Thompson, J. (2007). Abstencionismo y participación electoral. D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson (Eds.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 266-286). México: FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral.

Wills, L., Uribe, C. y Hoyos, C. (2014). Calidad de la democracia electoral en Colombia: Análisis de la competencia política en los niveles nacional y subnacional 1998-2014. Bogotá: Universidad de los Andes, Registraduría Nacional del Estado Civil, Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales.

## Códigos y leyes electorales

Código Electoral Nacional, Argentina (1983). Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/argentinacodigoelectoralnacional1983.pdf>

Código Electoral, Bolivia (2001). Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/bolivialelectoralreforma1999.pdf>

Lei Eleitoral, Brasil (1997) Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/brasilleyelectoral1997.pdf>

Congreso de la República (Colombia). Ley 84 (1993). Disponible: <http://www.teleantioquia.co/wp-content/uploads/2015/04/LEY-84-DE-1993.pdf>

Congreso de la República (Colombia). Acto Legislativo 01 (2003). Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/colombiareformaconstitucional2003reformapolitica.pdf>

Sistema Único de Información Normativa (Colombia). Acto Legislativo 01 (2009). Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1825408>

Secretaría del Senado de la República (Colombia) Ley 1475 (2011) Disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1475\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1475_2011.html)

Ley Orgánica Electoral, Ecuador (2009). Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/ecuadorcodigoelectoral2009.pdf>

Ley Electoral, Honduras (2007). Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/hondurasleyelectoralreforma2007.pdf>

Código Electoral, Paraguay (1993). Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/paraguaycodigoelectoral1990.pdf>

Código Electoral, Panamá (1978). Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/panamacodigoelectoral2007.pdf>

Ley Orgánica de Elecciones, Perú (1997). Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/peruleyorganicadeelecciones1997.pdf>



# ESCENARIOS LOCALES DE IRREGULARIDAD ELECTORAL EN PERÚ: TRASHUMANCIA ELECTORAL EN LAS ELECCIONES LOCALES DE 2014 Y 2018

## LOCAL SCENARIOS OF ELECTORAL IRREGULARITIES IN PERU: ELECTORAL TRANSHUMANCE IN LOCAL ELECTIONS FROM 2014 AND 2018

Piero Corvetto Salinas<sup>1</sup>  
Mariana Ramírez Bustamante<sup>2</sup>

### RESUMEN

A partir de un análisis estadístico descriptivo y correlacional, el presente estudio busca identificar cuáles son las diferencias entre los escenarios de presuntos casos de trashumancia electoral en las elecciones locales de 2014 y 2018 en Perú. Asimismo, se pretende identificar cómo fue el contexto socioeconómico en estas localidades en ambos comicios, y cuáles son las características de los casos de reincidencia en el uso de esta estrategia política a nivel local.

El estudio concluye que los distritos con presuntos casos de “golondrinaje” en ambos procesos electorales son circunscripciones pequeñas y rurales de la Sierra, estas presentaron cambios domiciliarios desde distritos vecinos, son pobres y con bajo nivel

<sup>1</sup> Egresado del Doctorado en Ciencia Política y Gobierno en la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Magíster en Ciencia Política, con mención en Política Comparada de la PUCP, Licenciado y Bachiller en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de Lima. Se desempeña como Subgerente de Integridad en la Contraloría General de la República del Perú. pcorvetto@contraloria.gob.pe

<sup>2</sup> Estudiante del Doctorado en Ciencia Política y Gobierno en la Universidad de Vanderbilt (Estados Unidos). Máster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca y Licenciada en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Miembro del Grupo de Investigación de Política Subnacional de la PUCP. ramirez.mariana@pucp.pe

de desarrollo humano. No obstante, mientras que en el 2014 estas localidades tuvieron un crecimiento económico medio, lo cual incentivó a una mayor participación, competitividad y fragmentación electoral; en el 2018, la mayoría de estas localidades experimentó un decrecimiento económico y una reducción significativa en el porcentaje de cambios domiciliarios durante los últimos 5 meses antes del cierre del padrón electoral, debido a la reforma normativa aprobada en octubre de 2017, que modificó el cronograma electoral. Asimismo, se concluye que esta práctica fraudulenta suele ser reincidente en aquellos escenarios locales de mayor vulnerabilidad económica.

### PALABRAS CLAVES

Trashumancia electoral, clientelismo, fraude electoral, integridad electoral, elecciones locales, Perú.

### ABSTRACT

Through a descriptive and correlational statistical analysis, this study aims to identify which are the differences between the scenarios of alleged cases of electoral transhumance in the local elections of 2014 and 2018, in Peru. Moreover, it seeks to identify how the socio-economic context was in these localities in both elections, and which are the characteristics of the cases of recidivism in the use of this political strategy at the local level.

This study concludes that the district with alleged cases of *golondrinaje* in both electoral processes are usually small, rural, from the mountain area, which have presented domiciliary changes from neighboring districts, not poor, and with low levels of human development. Nonetheless, while these localities presented a medium economic growth in 2014, which encouraged more electoral participation, competitiveness and fragmentation; most of these districts experienced an economic decrease, and a significant reduction in the percentage of domiciliary changes during the last 5 months before the electoral census' closure, due to the normative reform approved in October 2017, which modified the electoral schedule. Likewise, this study concludes that this fraudulent practice is usually persistent in those local scenarios of greater economic vulnerability.

### KEY WORDS

Electoral transhumance, clientelism, electoral fraud, electoral integrity, local elections, Peru.

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde fines de la década de 1980, se cuenta con evidencia acerca de la utilización de la trashumancia electoral –también denominado “voto golondrino” o “golondrinaje”– a nivel subnacional en Perú. En específico, a través del cambio domiciliario de residentes –principalmente provenientes de Villa El Salvador y de Villa María del Triunfo–, el alcalde del distrito de Punta Hermosa logró reelegirse sucesivamente –desde 1986 hasta 1998– (Infogob, 2018) y mantenerse en el cargo por más de una década (Congreso de la República del Perú, 1998)<sup>3</sup>. Con el proceso de descentralización iniciado en el 2002, el cual produjo la revitalización de las dinámicas políticas regionales y locales (Aragón e Inicio, 2014), esta práctica no solo se mantuvo, sino que intensificó su utilización en el ámbito local.

Así por ejemplo, durante las Elecciones Regionales y Municipales (ERM) 2002 se identificó la existencia de una “inscripción masiva de electores en un mismo domicilio de una localidad” (OEA, 2003:25). Posteriormente, en las ERM 2006, 2010 y 2014, el golondrinaje se configuró en una de las principales causas de las acciones violentas en localidades rurales a nivel nacional, sobre todo, en donde estas denuncias no lograron ser atendidas debido a que fueron

presentadas tras el cierre del padrón electoral (OEA, 2009, 2011, 2015)<sup>4</sup>.

A pesar de que en nuevas democracias los problemas con el registro electoral son comunes y pueden producir dudas significativas en el resultado electoral, así como en la legitimidad del nuevo gobierno (Ichino y Schündeln, 2012); pocas veces se le da importancia a esta fase preelectoral. En ese sentido, el presente artículo busca contribuir al conocimiento sobre el fenómeno de trashumancia electoral en un contexto político marcado por la debilidad de las instituciones políticas tras el proceso de democratización iniciado en hacia el año 2001, y una elevada volatilidad, competitividad y fragmentación política, a partir del estudio del caso peruano en las elecciones locales de 2014 y 2018.

En específico, este estudio pretende identificar cuáles son las diferencias entre los escenarios que presentan presuntos casos de trashumancia electoral en las elecciones locales de 2014 y 2018, en Perú. Al respecto, se propone como hipótesis que, debido a la reforma electoral aprobada a fines de 2017, los cambios domiciliarios fueron menos masivos en las elecciones locales de 2018, razón por la cual es menos probable que dichos cambios respondan a una motivación política; reduciendo así los potenciales casos de golondrinaje en dichos comicios. A fin de responder esta pregunta central, se pretende abordar dos subpreguntas: por

un lado, cómo fue el contexto socioeconómico en aquellos distritos con presuntos casos de trashumancia electoral en ambos comicios locales, y de otro lado, cuáles son las características de aquellos casos de reincidencia en el uso de esta estrategia política a nivel local.

En esta línea, el artículo se organiza de la siguiente manera. Primero, se presenta un breve marco teórico, donde se hace referencia al fraude e integridad electoral, y se realiza un balance sobre la literatura existente respecto al fenómeno de estudio. Posteriormente, se describe la metodología utilizada para desarrollar el presente estudio. Luego, se presentan las características políticas del ámbito local en Perú, para pasar a desarrollar los aspectos socioeconómicos y políticos que caracterizan los escenarios de potenciales casos de golondrinaje en las elecciones de 2014, comparado con el contexto local de estas localidades en el marco de los comicios locales de 2018. A continuación, se describen los casos de reincidencia en la utilización de esta estrategia política a nivel local en ambos procesos electorales. Finalmente, se presentan conclusiones finales.

## 2. FRAUDE E INTEGRIDAD ELECTORAL Y TRASHUMANCIA ELECTORAL

Los procesos para convertir los votos en poder político pueden distorsionar la voluntad general y, a su vez, producir una elección colectiva que viole las preferencias

de la ciudadanía. Como explica Lehoucq (2003:233), “en efecto, las oportunidades son generadas por el registro de electores, el funcionamiento de las estaciones de votación, y los procedimientos de conteo generalmente llevan a los partidos políticos a llenar las urnas (*stuff the ballot box*)”. En específico, cabe señalar que se consideran como fraudulentos los actos ocultos, tanto coercitivos como irregularidades de votación, que impactan potencialmente en los resultados electorales y que rompen la ley (Lehoucq, 2003:235).

Usualmente, los partidos o candidatos violan las leyes electorales cuando los votantes son más pobres, más iletrados, y en situaciones económicamente desventajosas; puesto que en esas circunstancias los electores son menos capaces de defender sus derechos civiles. Asimismo, “se sugiere que el fraude varía con la competitividad política. Los partidos usarán el fraude para inflar los totales de votos y para reducir aquellos de los rivales para ganar elecciones altamente competidas” (Lehoucq y Molina, 2002:35).

Este tipo de manipulación electoral disminuye distintos beneficios del gobierno democrático, incluyendo la rendición de cuentas (*accountability*) pública, la transparencia y la representación. Más aún, el fraude electoral resulta problemático en tanto las elecciones justas y competitivas son ampliamente entendidas como un elemento necesario de la democracia representativa (Alvarez, Hall y Hyde, 2008:1). Así pues, este tipo de irregularidad electoral (*electoral malpractice*) atenta en contra de la inte-

3 Para asegurarse la re-elección en 1989, el alcalde de Punta Hermosa agregó tres mesas electorales —con más de 600 nuevos electores—, quienes fueron movilizados en ómnibus privados el mismo día de la elección. Así pues, “en estas tres nuevas mesas electorales colocadas por el alcalde *barrió con los votos*” (Congreso de la República del Perú, 1998, p. 1806).

4 En el marco de las ERM 2010, se detectaron 4.142 posibles casos de electores golondrinos (OEA, 2011:18); mientras que en las de 2014 se identificaron y denunciaron 11.307 potenciales casos de golondrinaje en el ámbito nacional (OEA, 2015:24).

gridad electoral<sup>5</sup>, la cual se refiere a “hasta qué punto las elecciones cumplen con los principios internacionales y estándares globales que fueron establecidos desde la mitad del siglo XX como base del derecho internacional, a través de su ratificación por los gobernantes del mundo en una serie de convenciones escritas, tratados, protocolos y directrices” (Norris, 2017:20)<sup>6</sup>.

Las irregularidades electorales pueden y suelen presentarse en cualquier fase del ciclo electoral –período preelectoral, electoral y postelectoral–, pese a que las malas prácticas más visibles involucran actos ilegales durante el día de la elección o inmediatamente después. No obstante, las irregularidades más técnicas o sutiles suelen ocurrir antes del día de la elección por medio de manipulación estratégica del marco legal, por lo tanto, estas son menos visibles (Norris, 2013:567). Así, por ejemplo, entre las irregularidades electorales se encuentra la manipulación de la elección del voto, la cual puede implicar brindar incentivos para que los electores no expresen sus preferencias; así como acciones que alteren dichas preferencias (Birch, 2011:27).

En la línea anterior, la trashumancia electoral cae en “la intersección entre el clientelismo y el fraude, debido a que demuestra cómo las recompensas clientelistas pueden

inducir a un registro fraudulento” (Hidalgo y Nichter, 2016:437-438). En efecto, este fenómeno constituye “una variante del tipo del clásico fraude electoral, votando desde direcciones no residenciales por ‘electores fantasmas’ (Minnite 2010:49, 53; ver también Campbell 2005:6) o ‘votantes fantasma’ (Campbell 2005:195; Hyde 2008:206, 214)” (Fukumoto y Horiuchi 2011: 5), el cual consiste en “cambiar la dirección registrada de un municipio a otro antes de la elección con el propósito de votar” (Fukumoto y Horiuchi 2011:6).

Más aún, “esta movilización de ciudadanos al interior del *padrón electoral* es masiva, simultánea y organizada, debido al interés ilícito de favorecer o favorecer una candidatura, en medio de la contienda electoral, o invalidar una elección” (Corvetto, 2017:1127-8) a cambio de favores –laborales o políticos–, dinero y otro tipo de dádivas (ONPE, 2010:68).

Esta práctica política fue y continúa siendo común en países de África, América, Asia y Europa, pese a que aún es limitado el conocimiento respecto a cuántas personas participan en este fenómeno (Fukumoto y Horiuchi, 2011)<sup>7</sup>. En efecto, los “partidos políticos cuentan con fuertes incentivos para inflar el registro electoral con sus propios partidarios, incluso donde son incapaces de fabricar resultados de elecciones por com-

pleto o de intimidar ampliamente a los electores y opositores” (Ichino y Schündeln, 2012, p. 293).

Existe un consenso en la literatura académica sobre trashumancia electoral respecto al hecho de que este fenómeno político se presenta, principalmente, en distritos o localidades pequeñas, que cuentan con una población electoral reducida (Fukumoto y Horiuchi, 2011; Hidalgo y Nichter, 2016;<sup>8</sup> Guavita Vanegas, 2014, Vargas Betancourt, 2015), “donde resulta económicamente viable solventar cambios fraudulentos de domicilios” (ONPE 2010:68; JNE, 2006); particularmente, en circunscripciones que tienden a ser altamente competitivas (Fukumoto y Horiuchi, 2011). Así pues, esta práctica cuenta con una alta efectividad en elecciones subnacionales (Corvetto, 2017; Fukumoto y Horiuchi, 2011<sup>9</sup>) y, en específico, en el contexto de elecciones de autoridades a escala local, ya que la movilización de votantes de un municipio a otro puede ser determinante para definir al ganador de la alcaldía distrital (Vargas Betancourt, 2015:264-5), o para la reelección del incumbente (Hidalgo y Nichter, 2016).

A su vez, algunos estudios enfatizan el hecho de que la movilización de electores se

realiza desde circunscripciones vecinas o cercanos geográficamente (Hidalgo y Nichter, 2016, 2015; Corvetto, 2017; Nieto Castillo y Valdez Méndez, 2015).

Asimismo, la literatura al respecto también destaca la reincidencia en el uso de este tipo de estrategia fraudulenta. Por ejemplo, algunos estudios sobre el caso colombiano enfatizan la utilización de la trashumancia electoral en distintos municipios de Boyacá, ya que esta práctica habría provocado posibles incidencias en la elección de los alcaldes (Guavita Vanegas, 2014). En esta línea, la MOE (2011) también señala la existencia de corredores de trashumancia en Colombia<sup>10</sup> concentrados en zonas con fuerte presencia de grupos criminales y elevados ingresos por regalías en las elecciones regionales de 2007; aunque también se atribuye su uso al profundo arraigo del clientelismo (Crisis Group, 2011:23).

De otro lado, existe menos consenso respecto a las condiciones económicas del ámbito en el cual se emplea esta práctica electoral de manera irregular. Por un lado, algunos autores señalan que las personas que participan en la trashumancia electoral se encuentran en una situación de vulnerabilidad económica; ellas son engañadas con promesas de pago económico o en especie, el condicionamiento del empleo, y el uso de amenazas (Nieto Castillo y Valdez Méndez, 2015). De otro lado, a partir de un estudio de caso del distrito de Chavín, en la provin-

8 Este tipo de compra electoral es más costo-efectivo en pequeñas comunidades, porque un elector es más probable que sea esencial en distritos pequeños, de tal forma que las organizaciones políticas deben importar menos ciudadanos para cambiar el porcentaje de votos de un candidato (Hidalgo y Nichter, 2016:438).

9 Fukumoto y Horiuchi (2011) afirman que el efecto del registro de residencia preelectoral realmente existe, puesto que es suficientemente grande para cambiar el último ganador y al finalista en cerca de un cuarto de elecciones de asamblea municipal en Japón y, a su vez, es una cantidad de votos suficientemente pequeña para que los candidatos movilizcen.

10 Según el estudio de la MOE (2011:15), se han identificado los siguientes corredores de trashumancia electoral: del Norte de Meta a Arauca; Sur de Bolívar, sector minero de Cesar y centro del departamento del Magdalena; y Sur de Caquetá, Putumayo y oriente nariñense.

5 La noción de irregularidad electoral implica la “manipulación de los procesos y de los resultados en busca de sustituir beneficios personales y partidarios por el interés público” (Birch, 2011, p. 14).

6 La noción de integridad electoral se refiere “las convenciones y normas globales, aplicando universalmente a todos los países del mundo durante todo el ciclo electoral, incluyendo el período pre-electoral, la campaña, en el día de la elección, y sus repercusiones” (Norris, 2013, p. 564).

7 Se encuentra evidencia del uso de la trashumancia electoral en EE. UU., donde se le conoce como “floaters” (floaters); en Japón, se refieren a este fenómeno como el registro residencial preelectoral; en Colombia, se le conoce como “trasteo de votos”; en México, se le llama “turismo electoral”; en Filipinas se le denomina “electores voladores” (flying voters) (véase Fukumoto y Horiuchi, 2011; Hidalgo y Nichter, 2016).

cia de Ica (Perú), se afirma que la trashumancia electoral se emplea en localidades en donde se generan intereses y expectativas ante una dinamización de la economía local, lo cual desencadena tensiones y lucha de poderes (Vásquez 2015a; 2015b).

Ello también coincide con uno de los hallazgos de un estudio sobre el caso colombiano, porque da cuenta de que la gran mayoría de municipios que fueron escenario de este fenómeno político recibieron regalías (MOE, 2011).

En la línea anterior, si bien se están desarrollando estudios enfocados en la caracterización de los factores que incentivan el uso de la trashumancia electoral (MOE, 2011; Vargas Betancourt, 2015; Corvetto y Ramírez, 2016, 2018), aún hace falta identificar los factores tanto políticos como económicos relacionados con el uso de esta irregularidad electoral, tomando en consideración su impacto en las instituciones y en las dinámicas políticas locales.

### 3. METODOLOGÍA

La principal dificultad en el momento de analizar el fraude o irregularidad electoral es su medición, en tanto –como explican Ichino y Scündeln (2012:292)– estas pueden tomar distintas formas y quienes están involucrados buscan ocultar estas actividades ilícitas. Así pues, “diversos factores han hecho difícil formular una comprensión coherente de qué es fraude electoral, mucho menos cómo detectarlo y prevenirlo” (Alvarez, Hall y Hyde 2008:1). En esta línea, medir de manera exacta si se registran ca-

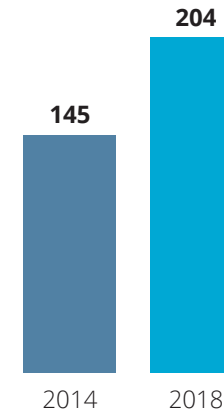
sos de trashumancia electoral resulta sumamente complicado, sobre todo debido a la limitación en la disposición de bases de datos disponibles al respecto en democracia en proceso de consolidación, como es el caso peruano.

Al respecto, el presente estudio se lleva a cabo a partir de un análisis estadístico descriptivo y correlacional de una base de datos generada con las actividades de verificación domiciliaria realizadas por el RENIEC y la fiscalización del padrón electoral ejecutada por el JNE, en el marco de los procesos electorales locales de 2014 y 2018, antes del cierre del censo electoral. Esta base de datos cuenta con un total de 349 distritos, de los cuales 145 corresponden a las elecciones de 2014 (41,5%) y 204 a las de año 2018 (58,5%),<sup>11</sup> como se observa en el Gráfico 1.

La pregunta de investigación central que se busca responder es cuáles son las diferencias entre los escenarios de presunta ocurrencia de este fenómeno en las elecciones locales de 2014 y 2018. Al respecto, se propone como hipótesis que, debido a la reforma electoral aprobada a fines de 2017, los cambios domiciliarios fueron menos masivos en el marco de las elecciones de 2018, razón por la cual es menos probable que dichos cambios respondan a una motivación política, reduciendo los potenciales casos de golondrinaje en estos comicios.

<sup>11</sup> Cabe precisar que no se tomarán en consideración como potenciales casos de trashumancia electoral aquellos distritos que fueron seleccionados por el RENIEC para realizar verificación domiciliaria debido a inconsistencias de datos; puesto que las visitas de verificación en dichas circunscripciones no se explican por un potencial intento de tergiversar el padrón electoral. Así pues, para las elecciones de 2018, 15 distritos fueron seleccionados bajo este criterio, por lo cual fueron eliminados de la base de datos.

Gráfico N° 1. Número de distritos verificados o fiscalizados en elecciones de 2014 y 2018



Fuente: Elaboración propia, a partir de información de la Gerencia de Registro Electoral – RENIEC.

Se argumenta que la reforma electoral de octubre de 2017 contribuyó en la reducción de la trashumancia electoral, puesto que modificó la fecha de cierre del padrón electoral, el cual se cerró el 22 de octubre de 2017, cuando las campañas electorales aún no habían iniciado. Recién hacia finales de 2017 –diciembre de este año o incluso a principios del 2018–, fue evidente el despliegue de las campañas electorales a nivel local, motivo por el cual a partir de esta fecha existe una mayor probabilidad de emplear el golondrinaje como una estrategia en busca de favorecer una candidatura o a alguna organización política en particular.

Con la finalidad de responder la pregunta central, se proponen dos subpreguntas. Por un lado, cómo fue el contexto tanto social como político en aquellos distritos con presuntos casos de trashumancia electoral en los comicios locales de 2014 y 2018. En ese sentido, se analiza el tamaño del dis-

trito –a partir del tamaño de la población electoral–, el ámbito urbano o rural, la región natural, el nivel de pobreza y de desarrollo humano, y la tasa de (de)crecimiento económico –tomando en consideración las transferencias económicas del gobierno nacional al gobierno local–; así como también el nivel de participación ciudadana en los comicios, la cantidad de organizaciones políticas que compitieron en estas elecciones, el nivel de fragmentación política y la competitividad electoral<sup>12</sup>.

De otro lado, se analiza cuáles son las características de aquellos casos de reincidencia en el uso de esta estrategia política en ambos procesos electorales, ya que el análisis se centra en los antecedentes golondrinaje y en los conflictos electorales, así como en los factores socioeconómicos antes mencionados.

Siguiendo la definición conceptual del fenómeno de trashumancia electoral, según la cual esta constituye una estrategia a través de la cual se “induce a forasteros a transferir su registro electoral y votar por una maquinaria [política]” (Hidalgo y Nichter 2016:436), “con la intención de favorecer a una determinada candidatura”, a cambio de favores, dinero u otro tipo de dádivas (ONPE 2010:68; JNE, 2006); por ello, se operacionalizó este concepto a partir de dos atributos fundamentales. Así pues, se consideraron como distritos con presuntos casos de trashumancia electoral a aquellos

<sup>12</sup> Cabe precisar que únicamente se analizan los factores políticos para las elecciones de 2014, dado que el momento de desarrollar el presente estudio aún no se han llevado a cabo los comicios de 2018.



en donde se registró, al menos, una denuncia por golondrinaje en el Registro de Alergas (REA)<sup>13</sup>, o algún otro tipo de denuncia ante el RENIEC –lo cual incluye los procesos de impugnación domiciliaria durante el proceso electoral<sup>14</sup>– entre un año antes del cierre del padrón y la fecha de cierre del mismo, y que a su vez presentó, al menos, un ciudadano observado por no haber sido hallado en el domicilio o por la inexistencia de la dirección declarada a través de la verificación domiciliaria y/o la fiscalización del padrón electoral en el marco de las elecciones locales de 2014 o 2018 (Corvetto y Ramírez, 2016).

Al respecto, cabe mencionar que, si bien esta operacionalización no recoge el universo de potenciales casos de trashumancia electoral en las elecciones municipales, esta incluye dos atributos fundamentales del concepto, puesto que la denuncia es un indicador importante, sobre todo en municipios pequeños donde las personas pueden identificar quiénes son sus vecinos y, del mismo modo, a los forasteros en la zona. No obstante, por sí mismo, este aspecto puede inducir a imprecisiones, en tanto las denuncias pueden ser presentadas por cualquier ciudadano, así como también por afiliados o simpatizantes de algún candidato u organización política en particular. Más aún, la base de datos utiliza-

da incluye los distritos que registraron las tasas de cambios domiciliarios irregulares más elevados, que constituye un primer indicador de que estas circunscripciones presentan una situación anómala en relación al registro de electores, y donde efectivamente se constató que existen ciudadanos que no residen en el domicilio declarado.

En ese sentido, tal como se señala en la propuesta inicial de medición de este fenómeno, desarrollada por Corvetto y Ramírez (2016), esta definición operativa de trashumancia electoral permite identificar los casos en los cuales los procesos de verificación domiciliaria y de fiscalización del padrón electoral permitieron identificar la existencia de electores desconocidos o que no residen en el domicilio declarado en el padrón electoral, quienes podrían catalogarse como presuntos electores golondrinos. A esto se suma la consideración sobre el cambio masivo en un periodo temporal próximo al proceso electoral, de tal forma que la distorsión del registro electoral responde, muy probablemente, a una dinámica electoral.

Así pues, adicionalmente, se consideraron como casos más probables de trashumancia electoral aquellas localidades en donde se registraron cambios domiciliarios masivos durante los últimos 5 meses antes del cierre del padrón. Para las elecciones de 2014, se consideraron los casos en los que esta tasa fue superior al promedio nacional y que representaron el cuartil más alto de la tasa de cambios domiciliarios en el marco de las ERM 2014. Por su parte, para las elecciones de 2018 se consideraron a aque-

llos distritos en donde, además de cumplir con los dos atributos antes mencionados –denuncias de golondrinaje y al menos un ciudadano observado–, se registró un porcentaje de cambios domiciliarios durante los últimos 5 meses antes del cierre del censo electoral superior al 50% con respecto al promedio del año de cierre del padrón (2017).

El presente estudio se desarrolló en dos fases. Durante la primera fase, se realizó la recopilación de información sobre las actividades de verificación domiciliaria y fiscalización del padrón electoral a escala distrital, en el marco de las elecciones locales de 2014 y 2018. A partir de esta información, se construyó una base de datos con información respecto a los criterios de selección de las zonas de intervención, la entidad que realizó el proceso de depuración del registro electoral, si se registraron impugnaciones y la cantidad de ciudadanos observados.

Del mismo modo, se incluyeron las mediciones sobre los potenciales casos de trashumancia electoral, el porcentaje de promedio de cambios domiciliarios en los 5 últimos meses respecto al promedio del año del cierre del padrón electoral (2014 o 2017), si el distrito registra denuncias del 2013 al 2017, y antecedentes de trashumancia electoral. Asimismo, se incorporaron variables sociales, económicas y políticas.

En ese sentido, la segunda fase del estudio se centró en el análisis estadístico de la base de datos, tomando en consideración los criterios de selección de las zonas de in-

tervención, los procesos electorales<sup>15</sup>, y la posible reincidencia en el uso de esta práctica irregular en los dos procesos electorales analizados.

#### 4. CONTEXTO POLÍTICO Y TRASHUMANCIA ELECTORAL EN EL ÁMBITO LOCAL

Tras la caída del gobierno autoritario de Alberto Fujimori en el año 2001, las elecciones se convirtieron en libres y justas nuevamente. De esta forma, la rendición de cuentas (*accountability*) horizontal –que permite ejercer contrapesos al presidente– retornó<sup>16</sup>; sin embargo, su contraparte vertical se mantuvo débil debido a la debilidad de los partidos políticos y de la sociedad civil. En efecto, el retorno de la democracia en Perú “no fue acompañado por el renacimiento del sistema de partidos. [Por lo tanto] los mecanismos de representación se mantuvieron débiles y personalistas, la volatilidad electoral y el cambio de partidos se mantuvo alto” (Levistky y Cameron, 2003:22).

15 En el marco de las elecciones de 2014, la selección de los distritos a ser intervenidos por RENIEC fue definida tomando en consideración si el porcentaje de cambio domiciliario superaba el promedio nacional y si presentaba denuncias. En el 2018 se consideró este criterio, y adicionalmente se incluyeron otros 3 criterios, enfocados en la identificación de casos de trashumancia electoral: 1) el cuartil más alto sobre el promedio nacional, sin denuncias; 2) supera el promedio nacional y representa el cuartil más alto de incremento de cambios domiciliarios entre enero y mayo de 2014, que no fueron verificados en el proceso de dicho año; y 3) percentil 10 más alto del promedio horizontal.

16 Como indican Vergara y Watanabe (2016:149), “en años recientes, el Congreso, el Ejecutivo, y otras instituciones han mostrado que pueden controlar a los presidentes –esto es hacer, hacer cumplir el *accountability* horizontal– de esta forma previniendo que los jefes ejecutivos del Perú acumulen poder en la forma como muchos otros líderes de América Latina lo hacen”.

13 El REA incluye las denuncias sobre presuntos cambios domiciliarios irregulares; las cuales pueden ser presentadas por ciudadanos, autoridades, organizaciones políticas o instituciones públicas (RENIEC, 2017:5).

14 La impugnación domiciliaria es un procedimiento que consiste en la atención de las solicitudes presentadas por los ciudadanos o agrupaciones políticas que impugnan el domicilio por motivación electoral, desde la fecha de la convocatoria hasta 15 días posteriores al cierre del padrón electoral (RENIEC, 2018).

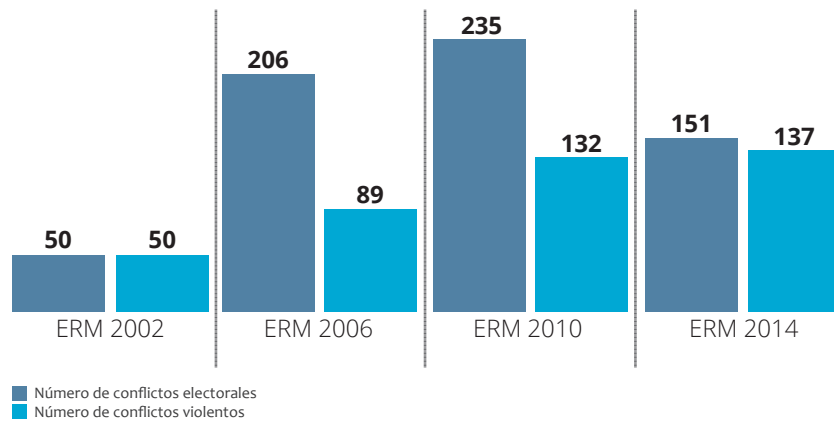
Más aún, esta situación se acentuó con el último proceso de descentralización, iniciado en el 2002. En específico, este proceso “ha sido un factor determinante para incentivar y revitalizar las dinámicas políticas regionales y locales [en Perú]” (Aragón y Becerra, 2016:13); dado que “consistió en la transferencia de competencias, recursos y responsabilidades desde el gobierno central hacia las autoridades regionales y locales” (Aragón y Becerra, 2016:13).

En esta línea, desde finales de la década de 1990, la oferta política subnacional se encuentra dominada por *coaliciones de independientes*, las cuales se asocian de manera coyuntural para maximizar sus oportunidades electorales y, una vez concluido el proceso electoral, se disgregan para formar nuevas alianzas (Zavaleta, 2014). Así pues,

la competencia política subnacional se caracteriza por sus elevados niveles de fragmentación, volatilidad y competitividad (Batlle, 2012); lo cual también se traslada al ámbito local.

A su vez, en este contexto político marcado por la inexistencia de vínculos políticos duraderos y los problemas de representación, se registran conflictos electorales, cuya magnitud violenta ha ido en aumento. En efecto, como se observa en el gráfico 2, la ocurrencia de conflictos electorales con incidentes de violencia ha ido incrementando en cada elección subnacional, alcanzando casi el doble de la cifra registrada en el 2002 en las ERM 2014; ya que la presunta presencia de electores golondrinos constituye uno de los principales catalizadores de este tipo de conflictividad (ONPE, 2010; 2013, 2016).

Gráfico N° 2. Conflictos electorales, ERM 2002 - 2014

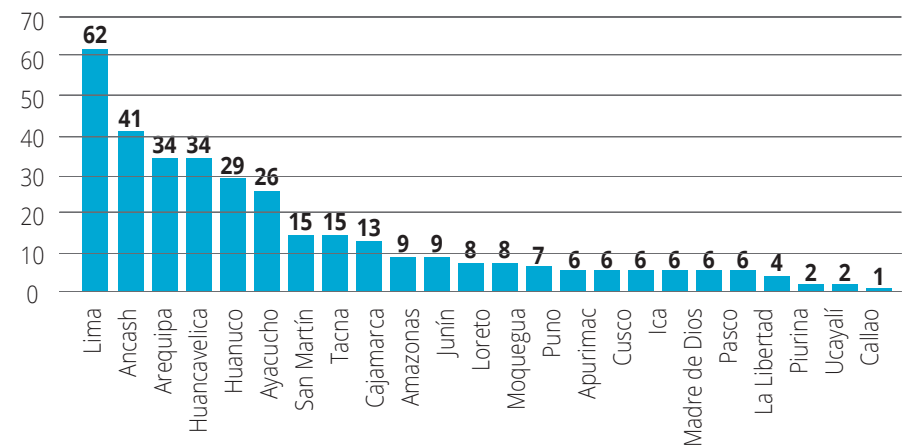


Fuente: Elaboración propia, a partir de información de la Gerencia de Registro Electoral (RENIEC).

En la línea anterior, el RENIEC y el JNE llevaron a cabo los procesos de verificación domiciliaria y/o la fiscalización del padrón electoral en su conjunto desde el 2013, con la finalidad de contrarrestar el fenómeno de trashumancia electoral y garantizar la integridad del padrón electoral. Así pues, en el marco de las elecciones subnaciona-

les de 2014 y 2018 esta intervención se centró principalmente en 5 departamentos, tal como se observa en el gráfico 3: en Lima (17.8%), Áncash (11.7%), Huancavelica (9.7%), Arequipa (9.7%) y Huánuco (8.3%). En menor medida, también se intervino en otros 17 departamentos y en la Provincia Constitucional del Callao.

Gráfico N° 3. Cantidad de distritos verificados por departamento, elecciones locales 2014 y 2018



Fuente: Elaboración propia, a partir de información de la Gerencia del Registro Electoral – RENIEC.

Cabe señalar que el RENIEC realizó la verificación domiciliaria en un total de 158 distritos (45.3%); mientras que el JNE llevó a cabo la fiscalización del padrón electoral en campo en otros 162 distritos (46.4%). A su vez, 29 localidades fueron objeto tanto de la verificación domiciliaria como de la fiscalización del padrón (8.3%).

#### 4.1. Presuntos casos de trashumancia electoral en las elecciones locales de 2014 y 2018

Del total de 349 casos analizados en las elecciones locales de 2014 y 2018, 98 cons-

tituyen presuntos casos de trashumancia electoral puesto que registraron denuncias y ciudadanos observados tras los procesos de verificación domiciliaria y/o fiscalización del registro electoral. Dicha cifra representa el 28% del total de los casos, la cual no difiere significativamente de la cantidad de casos de potenciales casos de trashumancia electoral en el 2014 y 2018, con 30.3% y 26.5% respectivamente. Más aún, como se observa en el Mapa 1, 9 de estas localidades presentaron presuntos casos de trashumancia electoral en ambos procesos electorales.

Mapa 1. Distritos con presuntos casos de trashumancia electoral en las elecciones 2014 y 2018



Fuente: Elaboración propia, a partir de información de la Gerencia del Registro Electoral (RENEC).

En términos generales, los distritos que registraron presuntos casos de trashumancia electoral en ambos procesos electorales se caracterizan por ser pequeños –localidades que cuenta con una población electoral menor a 5 mil habitantes (77.6%)–, rurales (63.3%), de la Sierra (66.3%) y, a su vez, que registran cambios domiciliarios desde dis-

tritos colindantes (84.7%). La mayoría de estas localidades son no pobres (57.1%); sin embargo, cuentan con un IDH bajo (59.8%) –menor o igual a 0,449–, lo cual se encuentra por debajo del promedio nacional, de 0.5058 (PNUD 2013). Al respecto, cabe destacar que se encontró una asociación significativa entre las variables antes menciona-

das, con la excepción del ámbito urbano o rural, y el nivel de pobreza<sup>17</sup>.

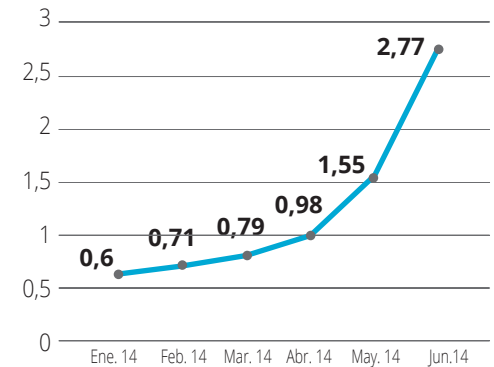
**a) Trashumancia electoral en las elecciones municipales de 2014**

Al considerar aquellas localidades con la tasa de cambios domiciliarios más altas en los últimos 5 meses antes del cierre del padrón electoral –entre enero y mayo de 2014– y que, a su vez, representaron el cuartil más alto de esta tasa, se encuentra que 45 distritos serían presuntos casos de trashumancia electoral en el marco de los comicios de 2014. Sin embargo, estas circunscripciones no llegaron a ser verificados en el marco del proceso electoral de 2014, debido al marco normativo vigente en ese entonces establecía el cierre del registro electoral 4 meses antes del día de las elecciones (5 de octubre de 2014).

En la línea anterior, el desarrollo de la verificación domiciliaria de las ERM 2014 se llevó a cabo en el mes de marzo, con el padrón abierto, y sin que se lograran identificar los distritos con mayores tasas de cambios domiciliarios, puesto que estas se registran tres meses antes del cierre del padrón, como se observa en el gráfico 4. Así pues, al mismo tiempo que se iban detectando posibles electores golondrinos y depurando el padrón de la circunscripción correspondiente a través de la restitución de los electores observados<sup>18</sup>, se continua-

ban realizando cambios domiciliarios que podrían producir distorsiones en el registro electoral. Más aún, la mayor cantidad de presuntos electores golondrinos podría haberse incluido en el padrón electoral luego de haber concluido el proceso de verificación domiciliaria.

Gráfico N° 4. Promedio de cambios domiciliarios, enero – junio 2014



Fuente: Extraído de RENIEC 2014, p. 7.

Al igual que los distritos con presuntos casos de trashumancia electoral presentados previamente, estas 45 localidades que representan casos más probables de trashumancia electoral en los comicios de 2014 se caracterizaron por ser pequeños (95.6%), rurales (75.6%), de la Sierra (82.2%) y por contar con un nivel de pobreza extremo (51.1%); así como un IDH bajo (77.8%). Dichas características coinciden con la literatura respecto al clientelismo, según la cual las maquinarias políticas típicamente se enfo-

17 Al realizar la prueba de Chi-cuadrado, no se encontró una asociación significativa entre la presunta ocurrencia de trashumancia electoral y ámbito urbano o rural (p-value= 0.144); así como entre la primera variable y el índice de pobreza (p-value= 0.366).

18 La restitución es la consecuencia del análisis de las Actas de Verificación, cuando se corrobora que el titular no reside

en el domicilio declarado o que el domicilio declarado es inexistente. En esos casos, “se restituye a los titulares del último domicilio declarado al inmediato anterior en el padrón electoral correspondiente” (RENEC, 2017:5).

can en la distribución de beneficios para los sectores pobres, sobre todo en contextos en los que los Estados fallan en proveer una red de seguridad social (Scott 1969; Stokes 2005; Gans-Morse, Mazzuca y Nichter 2014; Nichter 2010), porque generalmente se ubican en el ámbito rural en Perú<sup>19</sup>. Del mismo modo, como afirman Hidalgo y Nichter (2016:438), se confirma que este tipo de compra de electores es más probable en pueblos o distritos pequeños puesto que resulta más costo-efectivo, razón por la cual existe una mayor vulnerabilidad ante el fraude en este tipo de circunscripciones.

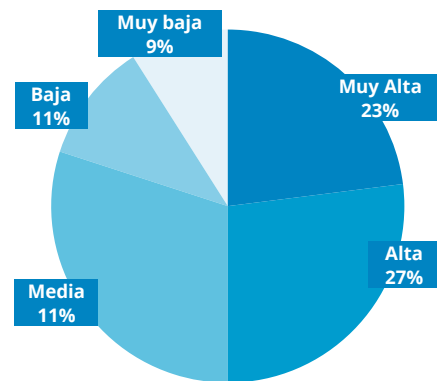
Asimismo, la mayoría de estos distritos con potenciales casos de trashumancia electoral en el 2014 también registran un nivel medio de crecimiento económico (37.8%) –con un aumento de las transferencias económicas del gobierno nacional al local entre el 10.01% y el 50% del 2010 al 2013–, seguido por un decrecimiento (26.7%) y un crecimiento muy alto –igual o superior al 100% del incremento en las transferencias del gobierno nacional al gobierno local–, lo cual se vincula con el hecho de que la ocurrencia de fraude electoral se encuentra correlacionada con los intereses económicos (Alvarez, Hall y Hyde 2008:7).

De otro lado, cabe señalar los factores políticos que caracterizan estos escenarios de trashumancia electoral. En su mayoría, la participación política fue superior al 80%,

con un promedio de 84.08% –ligeramente superior a la participación general en la jornada del 5 de octubre de 2014, con el 83.85% (ONPE 2015, p. 248)–; con un nivel de ausentismo que ascendió al 15.92%. Asimismo, en promedio, 5.36 agrupaciones políticas participaron en estos distritos.

En específico, en el marco de las elecciones locales de 2014, en el cual el nivel de competitividad promedio en el ámbito nacional fue de 16.10% –este podría considerarse como una competitividad media-alta– (Corvetto y Ramírez, 2016), los distritos con presuntos casos de golondrinaje registraron un nivel de competitividad más elevado, por encima del promedio nacional en el 80% de los casos. Así pues, en promedio el nivel de competitividad ascendió a 11.01%, y la mayoría de estas localidades registró un nivel de competitividad medio a alto, puesto que el 28.9% de los casos presentó una competitividad media; el 26.7% un nivel alto, y el 22.2% un nivel muy alto, como se observa.

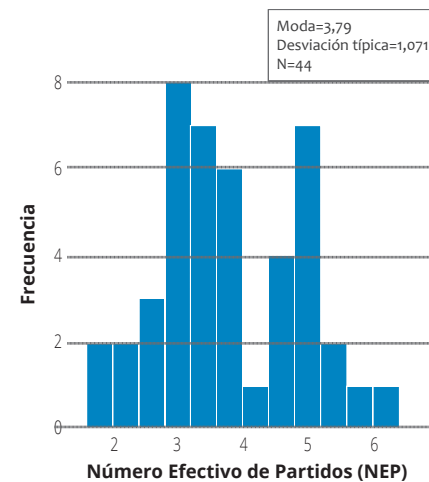
Gráfico N° 5. Competitividad electoral en distritos con presuntos casos de golondrinaje, elecciones locales 2014



Fuente: Elaboración propia, a partir de información de la Gerencia del Registro Electoral – RENIEC.

Más aún, la fragmentación política (NEP) osciló entre 1.96 y 6.05 organizaciones políticas efectivas; con una media de 3.79. En efecto, como se observa en el Gráfico 6, la mayoría de estos distritos registraron una fragmentación media-alta (51.1%), con una cantidad entre 3 y 4.99de organizaciones políticas efectivas.

Gráfico N° 6. Nivel de fragmentación política, distritos con presuntos casos de golondrinaje 2014



Fuente: Elaboración propia, a partir de información de la Gerencia del Registro Electoral – RENIEC.

### b) Trashumancia electoral en las elecciones municipales de 2018

Al realizar una comparación entre las características socioeconómicas de escenarios de trashumancia en las elecciones de 2014 y 2018, no se encontró mayor diferencia en los contextos locales que posiblemente registraron este fenómeno. No obstante, cabe precisar que, a diferencia de los comicios de 2014, en el último proceso no se

registró ninguna asociación significativa entre estas variables y la potencial ocurrencia del fenómeno de trashumancia electoral a escala local.

Más aún, se encuentran dos aspectos que difieren del contexto que caracterizó a las localidades con presuntos casos de golondrinaje en las elecciones de 2014. Por un lado, se produjo un gran decrecimiento económico del 2014 al 2018, con una reducción que ascendió al -46.53%. Así pues, el 88.9% de las localidades con presuntos casos de golondrinaje experimentó un decrecimiento en las transferencias del gobierno nacional al gobierno local, lo cual podría haber motivado una menor competencia política a nivel local y, por ende, inducir a una reducción en el uso de esta estrategia fraudulenta para alcanzar cargos municipales.

De otro lado, un aspecto que también llama la atención es la gran diferencia entre el promedio de la tasa de cambios domiciliarios registrados durante los 5 meses antes del cierre del padrón con respecto al promedio de ese año en ambos procesos electorales. Así pues, en el marco de las elecciones de 2014, este porcentaje ascendió al 79.34%; mientras para los comicios del 2018 esta tasa fue del 48.07%. En efecto, como se observa en el cuadro 1, al realizar la prueba de medias para dos muestras, se constató que efectivamente existe una diferencia significativa entre ambos grupos<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Dado que la distribución de la variable porcentaje de cambios domiciliarios en los últimos cinco meses antes del cierre del padrón electoral respecto a dicha tasa durante ese año presenta una distribución anormal, se utilizó la prueba U de Mann-Whitney; a través de la cual se constató la diferencia de medias entre las elecciones de 2014 y 2018 (p-value= 0.000).

<sup>19</sup> Según los datos de INEI (2018:42-3), la pobreza afecta más a los residentes del área rural. Así, por ejemplo, en el 2014, esta tuvo una incidencia del 46% de su población en el ámbito rural, tres veces más que en el área urbana (15.3%); cifra que no difiere significativamente para el 2017, con 44.4% y 15.1%, respectivamente.



Cuadro 1. Prueba de Mann-Whitney

Año de ERM	N	Rango promedio	Suma de rangos
% promedio de cambios domiciliarios en los 5 últimos meses sobre promedio del año cierre del padrón (2014 o 2017)	2014	145	222.22
	2017	204	141.43
	Total	349	

Fuente: Elaboración propia, a partir de información de la Gerencia del Registro Electoral (RENIEC).

Esta amplia diferencia se explica por el cambio normativo aprobado el 20 de octubre de 2017, por medio del cual se modificó el cronograma electoral de las Elecciones Regionales y Municipales (ERM) 2018. La aprobación de la Ley N° 30673 –Ley que modifica la 28094, Ley de organizaciones políticas; la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones; la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales; y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales– tuvo como finalidad uniformizar el cronograma electoral. En específico, dicho cambio normativo introdujo tres modificaciones que impactaron de manera directa en la actualización y depuración del padrón electoral que lleva a cabo el RENIEC y que fiscaliza el JNE: el plazo para convocar a Elecciones Generales (EG), y Elecciones Regionales y Municipales (ERM); el plazo de cierre del padrón electoral; y el plazo de entrega el padrón electoral por el RENIEC al JNE.

En primer lugar, el plazo de convocatoria de las EG pasó de ser no menor de 120 días y no mayor de 150, a ser no menor a 270 días hábiles antes de la fecha del acto electoral; plazo común para convocar las ERM. Asimismo, el plazo de cierre del padrón electoral pasó de ser en la fecha de convocatoria

de las ERM a 365 días calendario antes de la fecha de la respectiva elección.

De manera excepcional, se estableció como Disposición Transitoria Única de la autógrafo que contiene la reforma que para las ERM 2018 que el padrón electoral cierra 350 días antes de la fecha de elecciones; por lo tanto, este cerró el 22 de octubre de 2017, considerando la fecha de la elección (7 de octubre de 2018).

A su vez, el plazo de entrega del padrón por RENIEC al JNE pasó de ser 90 días antes de la fecha de las elecciones, a ser 240 días antes del día de las elecciones. Así pues, dicha modificación normativa generó que el padrón electoral cierre aproximadamente 8 meses antes de la fecha prevista según el cronograma electoral anterior (Corvetto y Ramírez 2018).

El cambio normativo antes mencionado contribuyó a que los cambios domiciliarios fuesen menos masivos, en tanto para los meses previos al cierre del padrón hacía falta más de un año para las ERM 2018, y aún no había iniciado la campaña electoral en la gran mayoría de circunscripciones. En medio de una crisis política, debido a intentos

de vacancia del entonces Presidente Pedro Pablo Kuczynski (Peruanos por el Cambio) y crecientes tensiones entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo; sumado a la modificación del cronograma electoral, la campaña electoral para las ERM 2018 inició de manera tardía (Andina, 09/02/2018)<sup>21</sup>. En efecto, la campaña electoral para los procesos de octubre de 2018 inició hacia el mes de diciembre de 2017 y principios del 2018 en la capital (Perú 21, 30-01-2018; El Comercio, 30-12-2017, 07-04-2018), así como en otros departamentos a nivel nacional (Perú 21, 11-02-2018; El Comercio, 02-01-2018).

En la línea anterior, si bien algunos cambios domiciliarios podrían responder a facto-

res políticos, relacionados con la campaña electoral de 2018; también existe una amplia probabilidad de que estas mudanzas se expliquen por otros factores sociales y/o económicos, tales como servicios o beneficios sociales, violencia política o creciente inseguridad en alguna localidad, demanda de mano de obra debido a alguna actividad económica, tanto lícita como ilícita, etc.

En ese sentido, si se toman en consideración los niveles masivos de cambios domiciliarios durante los últimos 5 meses antes del cierre del padrón con respecto al promedio de ese año (2017) –superiores al 50% de dicho promedio anual–, los potenciales casos de trashumancia electoral disminuyen de 54 a 21 casos para los comicios de 2018, como se observa en el cuadro 2; lo cual representa alrededor del 10% de las localidades verificadas y/o fiscalizadas en el marco de dicho proceso.

<sup>21</sup> Según Luis Benavente, la campaña electoral para la alcaldía de Lima de 2018 será corta y tardía, y que tan solo duraría entre agosto y septiembre, debido a que otros temas pospondrán el foco de atención de los ciudadanos en la elección (Andina, 09-02-2018); esta situación también podría reproducirse a nivel nacional.

Cuadro 2. Distritos con mayor probabilidad de trashumancia electoral, elecciones locales 2018

N°	Departamento	Provincia	Distrito
1	Amazonas	Bongara	Churuja
2	Ancash	Huarmey	Cochapeti
3	Ancash	Ocros	Cochas
4	Apurímac	Aymaraes	Pocohuanca
5	Cajamarca	Chota	San Juan de Licupis
6	Cajamarca	Santa Cruz	Andabamba
7	Cajamarca	Santa Cruz	Sexi
8	Huancavelica	Castrovirreyna	Capillas
9	Huancavelica	Castrovirreyna	Huachos
10	Huancavelica	Huaytara	Santo Domingo de Capillas
11	Huancavelica	Huaytara	Tambo
12	Huánuco	Lauricocha	San Francisco de Asís
13	Lima	Yauyos	Allauca

(Pasan)

(Siguen)

N°	Departamento	Provincia	Distrito
14	Lima	Yauyos	Huangascar
15	Lima	Yauyos	Miraflores
16	Lima	Yauyos	San Joaquín
17	Lima	Yauyos	Tomas
18	Moquegua	Ilo	El Algarrobal
19	Pasco	Daniel Alcides Carrión	Vilcabamba
20	Tacna	Candarave	Cairani
21	Tacna	Tarata	Héroes Albarracín

Fuente: Elaboración propia, a partir de información de la Gerencia del Registro Electoral (RENIEC).

Estos 21 distritos presentan una mayor probabilidad de ser casos de trashumancia electoral. Al respecto, cabe mencionar que, efectivamente, se encuentran una asociación con el tamaño del distrito y la ocurrencia de esta estrategia política, puesto que todas estas localidades cuentan con una población reducida, menor a 5 mil electores<sup>22</sup> a diferencia de las demás variables socioeconómicas.

### 4.3. Reincidencia en la ocurrencia de trashumancia electoral

En total, 40 distritos fueron verificados tanto en el marco de las ERM 2014 como en las del 2018; lo cual corresponde al 11.5% del total de casos verificados en ambos procesos electorales<sup>23</sup>. La mayoría de estas circunscripciones fueron verificadas nuevamente

para la segunda elección debido a que los cambios domiciliarios registrados en la localidad superaron el promedio nacional – de 7.06%– y presentaron denuncias (42.5%). En menor medida, otros distritos fueron seleccionados en el marco de las ERM 2018 dado que representaron el cuartil más alto sobre el promedio nacional, pese a que no registraron denuncias al respecto (10%); y debido a que se ubicaron en el percentil 10 más alto del promedio horizontal (2.5%)<sup>24</sup>.

Cabe mencionar que 14 de estas localidades registraron presuntos casos de trashumancia electoral en el marco de las elecciones locales de 2018; lo cual representa el 35% de los casos que fueron verificados para ambos procesos electorales subnacionales. En promedio, en estos distritos se llevaron a cabo 380 visitas, y se observaron a 114 ciu-

22 A través de la prueba de Chi-Cuadrado se constató la asociación entre la ocurrencia de potenciales casos de trashumancia electoral (más probable) con el tamaño del distrito (p-value= 0.023).

23 Al respecto, cabe precisar que fueron excluidos 13 distritos que fueron verificados en el 2018 debido a que superaron el promedio nacional y se ubicaron en el cuartil superior entre enero y mayo de 2014, pero no llegaron a ser verificados para dicho proceso electoral.

24 Es importante señalar que 17 distritos fueron fiscalizados por el JNE, donde se selecciona una muestra de ciudadanos proporcional a la cantidad de electores de la localidad; a partir de un análisis estadístico de los cambios domiciliarios en cada distrito, comparando la información remitida en cada actualización trimestral del padrón por el RENIEC (JNE, 2010). Asimismo, otros 2 distritos presentaron impugnaciones de domicilio que fueron resueltas por RENIEC: Colca, provincia Víctor Fajardo (Ayacucho) e Ite, provincia de Jorge Basadre (Tacna).

dadanos. Así pues, el distrito de Cahuac, en la provincia de Yarowilca (Huánuco), registró la mayor cantidad de electores observados, con 842 personas; seguido por Santa Rosa, en la provincia de Lima (Lima), con 486 y Shunte, en la provincia de Tocache (San Martín), con 443.

De estas circunscripciones con presuntos casos de golondrinaje, 9 de los 14 distritos registraron antecedentes de la ocurrencia de este fenómeno en el 2014, como se presentó previamente (véase mapa 1). Asimismo, 2 de estas localidades presentaron antecedentes de esta práctica en los comicios de 2010: Huangascar, en la provincia de Yauyos (Lima), e Ite, en la provincia de Jorge Basadre (Tacna).

Estos últimos casos también llaman la atención, en tanto ambos registraron conflictos electorales debido al rechazo hacia la reelección inmediata del alcalde y a la presunta presencia de electores golondrinos en las elecciones locales de 2014 (Defensoría del Pueblo, 2014; Infogob, 2018). Más aún, en Huangáscar se anularon las elecciones de 2014, debido a la destrucción del material electoral en el único centro de votación de la ODPE de Cañete-Yauyos (Defensoría del Pueblo, 2014:23).

Al realizar un análisis sobre los aspectos socioeconómicos que caracterizan a estas 14 de estas localidades con presuntos casos de trashumancia electoral en locales de 2018 –con posible reincidencia en el uso de esta estrategia política–, destaca el hecho de que, además de ser mayoritariamente distritos pequeños (78.6%), rurales (64.3%),

de la Sierra (85.7%); con un nivel de pobreza extremo (50%), así como un IDH bajo (64.3%) y que registran cambios domiciliarios desde distritos aledaños (78.6%); únicamente se encontró una asociación significativa entre la ocurrencia del fenómeno de golondrinaje y el nivel de pobreza<sup>25</sup>.

Así pues, se corrobora que la relación entre esta práctica irregular que distorsiona la composición del padrón electoral en busca de beneficiar a una candidatura u organización política particular y la situación de pobreza, dado que este tipo de vulnerabilidad constituye el “determinante de primer orden del clientelismo en contextos con limitados mecanismos formales de seguridad social” (Bobonis et al. 2017:30). Así pues, no sorprende el hecho de que este fenómeno prevalezca en el ámbito rural, dado que en el mundo en desarrollo, los pobres en zonas rurales tienen un limitado o nulo acceso a un red de seguridad (Díaz-Cayeros, Estévez y Magaloni, 2012:11), lo cual aún prevalece en el caso peruano (INEI, 2018).

## 5. CONCLUSIONES

En un contexto político marcado por los elevados niveles de volatilidad, competitividad y fragmentación electoral, y la trashumancia electoral se ha configurado en uno de los principales catalizadores de la conflictividad electoral a nivel subnacional en Perú, desencadenando actos de violencia en muchas ocasiones. En ese sentido, esta

25 A través de la prueba de Chi-cuadrado se constató la asociación significativa entre el voto golondrino y el nivel de pobreza a nivel local (P-value= 0.006).

práctica –ubicada en la intersección entre el clientelismo y fraude electoral (Hidalgo y Nichter, 2016), a fin de configurar el electorado para favorecer a una candidatura u organización política particular– representa una amenaza a la integridad electoral, en tanto distorsiona el registro de electores y, por ende, atenta contra la representación fidedigna de la voluntad de los electores.

A partir de un análisis descriptivo y correlacional de una base de datos de las localidades verificadas y/o fiscalizadas por el RENIEC y el JNE en el marco de las ERM 2014 y 2018, se encontró que los distritos que registran potenciales casos de golondrinaje en ambos procesos electorales suelen ser circunscripciones pequeñas rurales de la Sierra –con una población electoral menor a 5 mil habitantes–, registran cambios domiciliarios desde distritos vecinos; no pobres y con un IDH bajo. A su vez, se constató que, en términos generales, salvo el ámbito urbano o rural y el nivel de pobreza, todas estas variables socioeconómicas se asociaron significativamente con la ocurrencia de trashumancia electoral en el ámbito local.

Asimismo, el uso de esta estrategia política en las elecciones de 2014 se llevó a cabo en escenarios locales caracterizados por las variables socioeconómicas antes mencionadas y que, a su vez, presentaron un crecimiento económico medio del 2010 al 2013. Al mismo tiempo, estas circunscripciones registraron una participación política ligeramente por encima del promedio nacional, así como niveles medio-altos de competencia y fragmentación política. En ese senti-

do, se concluye que la utilización del voto golondrino podría responder, en parte, a incentivos económicos para que ocupar cargos locales; por esta razón la competencia política y, en consecuencia, también su fragmentación, son superiores a los promedios nacionales en esas localidades.

De otro lado, se corroboró que no existe mayor diferencia en el perfil de los escenarios de golondrinaje en las elecciones de 2014 y 2018; más allá de que ninguna variable socioeconómica presentó una asociación significativa en el último proceso electoral, a diferencia del 2014.

Sin embargo, en su mayoría estas localidades experimentaron un decrecimiento económico en el 2018, con respecto al 2014; lo cual podría haber desincentivado el uso de estrategias fraudulentas para alcanzar cargos municipales. Más aún, cabe destacar que se encontró una reducción significativa en el porcentaje de cambios domiciliarios durante los últimos 5 meses antes del cierre del padrón, con respecto al promedio del año de cierre del registro en el marco de las elecciones de 2018 en comparación con las de 2014.

Dicha situación se explica por la reforma electoral aprobada en octubre de 2017, que dio lugar al cierre del padrón electoral aproximadamente 8 meses antes de la fecha prevista según el cronograma anterior. Así pues, se concluye que la reducción en el presupuesto municipal a nivel local, así como el cambio institucional, contribuyeron en la reducción de los cambios domiciliarios masivos en los últimos comicios. Por

lo tanto, existen menos probabilidades de que el registro preelectoral en el 2018 haya sido motivado por una dinámica política.

Así pues, al considerar los casos más probables de golondrinaje en el marco de las elecciones de 2018, se constató que existe una asociación significativa entre el tamaño del distrito y la ocurrencia de esta estrategia política. Por eso, se concluye que el tamaño del electorado se mantiene como una de las principales variables relacionadas la ocurrencia de esta práctica electoral irregular en el ámbito local.

Finalmente, si bien una reducida cantidad de distritos registraron antecedentes de la utilización de la trashumancia electoral, destaca el hecho de que únicamente se encontró una asociación significativa entre este fenómeno y el nivel de pobreza; porque las localidades con pobreza extrema presentan más casos de golondrinaje.

En ese sentido, se concluye que efectivamente esta práctica fraudulenta suele ser reincidente en aquellos escenarios locales de vulnerabilidad económica, ya que los ciudadanos dependen altamente del clientelismo debido a la escasa presencia estatal y a su incapacidad para brindar seguridad social en la zona.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Álvarez, R. M., Hall, T. y Hyde, S. D. (Eds.). (2008). *Election fraud. Detecting and deterring electoral manipulation*. Washington, D.C.: Brookings Institution.

Aragón, J. e Incio, J. L. (2014). La reelección de autoridades regionales y municipales en el Perú, 2006-2014. *Revista Argumentos*, 5, (8):16-30. Disponible

online en: [http://revistaargumentos.iep.org.pe/wp-content/uploads/2014/12/aragonincio\\_dic14.pdf](http://revistaargumentos.iep.org.pe/wp-content/uploads/2014/12/aragonincio_dic14.pdf)

Aragón, J. y Becerra, M. G. (2016). El estudio de la política subnacional en el Perú: posibilidades, avances y desafíos. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 3, (6):11-17.

Battle, M. C. (2012). *Sistemas de partidos multinivel en contextos unitarios en América Latina: los casos de Ecuador, Perú, Bolivia y Colombia (1978-2011)*. [Tesis doctoral Doctorado en Procesos Políticos Contemporáneos, Universidad de Salamanca].

Birch, S. (2011). *Electoral malpractice*. New York: Oxford University Press.

Bobonis et al. (2017). Vulnerability and Clientelism. *Working Paper 23589*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Campbell, T. (2005). *Deliver the vote: A History of election fraud, an american political tradition 1742-2004*. New York: Wiley.

Corvetto, P. (2017). Trashumancia electoral?. En Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Diccionario Electoral*. Tomo II. San José: IIDH/CAPEL y TEPJF, pp. 1127-1133.

Corvetto, P. y Ramírez, M. (2016). Escenarios de trashumancia electoral local: Un análisis a partir de las Elecciones Municipales de 2014 en Perú. *Nombres. Revistas Académica del Reniec*, vol. 3, (1):174-209.

\_\_\_\_\_. (2018). Trashumancia electoral en las elecciones subnacionales de 2018 en Perú: Mecanismos para garantizar la integridad del padrón electoral. *Nombres. Revistas Académica del Reniec*, vol. 4, (1) en prensa.

Díaz-Cayeros, A., Estévez, F. y Magaloni, B. (2012). *Strategies of vote buying: Democracy, clientelism and poverty relief in Mexico*. Manuscrito no publicado, Universidad de Stanford.

Fukumoto, K. y Horiuchi, Y. (2011). Making outsiders' Votes count: detecting electoral fraud through a natural experiment. *American Political Science Review*, vol. 105 (3):586-603.

Gans-Morse, J.; Mazza, S. y Nichter, S. (2014). Varieties of Clientelism: Machine Politics during Elec-



tions. *American Journal of Political Science*, vol. 58 (2): 415-432.

Hidalgo, F. D. y Nichter, S. (2016). Voter Buying: Shaping the Electorate through Clientelism. *American Journal of Political Science*, 60 (2):436-455.

Hyde, S. D. (2008). How International Election Observers Detect and Deter Fraud. Alvarez, R. M.; Hall, T. E. y Hyde, S. D. (Eds.). *Election fraud. Detecting and deterring electoral manipulation*. Washington, D.C.: Brookings Institution, pp. 201-2015.

Ichino, N. y Schündeln, M. (2012). Deterring or Displacing Electoral Irregularities? Spillover Effects of Observers in a Randomized Field Experiment in Ghana. *Journal of Politics*, vol. 74 (1): 292-307.

Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. (2018). *Evolución de la pobreza monetaria 2007-2017. Informe Técnico*. Lima: INEI.

Lehoucq, F. (2003). Electoral Fraud: Causes, Types, and Consequences. *Annual Review of Political Science*, 6:233-56.

Lehoucq, F. y Molina, I. (2002). *Stuffing the Ballot Box: Fraud, Election Reform, and Democratization in Costa Rica*. Cambridge: Cambridge University Press.

Levitsky, S. y Cameron, M. (2003). Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru. *Latin American Politics and Society*, vol. 45, (3):1-33.

Minnite, L. C. (2010). *The Myth of Voter Fraud*. Ithaca: Cornell University Press.

Nichter, S. (2010). *Politics and Poverty: Electoral Clientelism in Latin America*. [Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy, University of California, Berkeley].

Nieto Castillo y Valdez Méndez (2015). Turismo electoral: Diagnóstico y prospectiva. Fundación Estado y Sociedad, A.C. *Elites y Democracia. Sucesión presidencial 2018*, 4, (9):8-12.

Norris, P. (2013). The new research agenda studying electoral integrity. *Electoral Studies*, 32:563-575.

\_\_\_\_\_. (2017). *Strengthening Electoral Integrity*. New York: University Printing House, Cambridge CB2 8BS.

Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE (2010). *Conflictos electorales en el ámbito local: estudio de las acciones violentas y elaboración de un mapa nacional*. Lima: ONPE.

\_\_\_\_\_. (2013). *Conflictos y violencia electoral en el ámbito subnacional. Análisis de los hechos registrados en los procesos electorales de 2010 y 2011*. Lima: ONPE.

\_\_\_\_\_. (2015). *Elecciones Regionales y Municipales 2014. Reporte de procesos y consultas N° 11*. Lima: ONPE.

\_\_\_\_\_. (2015). *La violencia electoral en el ámbito local: Análisis de escenarios durante las elecciones regionales y municipales 2014*. Lima: ONPE.

Scott, J. (1969). Corruption, Machine Politics, and Political Change. *American Political Science Review*, 63 (4):1142-1158.

Stokes, S. (2005). Perverse Accountability: A formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina. *American Political Science Review*, 99 (3):315-325.

Vargas Betancourt, C. (2015). “El análisis de riesgo electoral asociado al fraude en inscripción de cédulas”. MOE. *Mapas y factores de riesgo electoral- Elecciones de autoridades locales Colombia 2015*. Bogotá: MOE, 217-225.

Vásquez, E. M. (2015a). Trasmancia electoral: El caso del distrito de Chavín (2012-2014). VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.

\_\_\_\_\_. (2015b). ‘Electores golondrinos’. La nueva forma de ganar una elección. Una mirada al distrito de Chavín. *C2D Working Paper Series*.

Vergara, A. y Watanabe, A. (2016). “Delegative Democracy Revisited. Peru since Fujimori”. *Journal of Democracy*, 27 (3):148-157.

Zavaleta, M. (2014). “Todo se transforma: la articulación de la oferta política en el Perú subnacional”. *Revista Argumentos*, 8 (5). Disponible online en: <http://www.revistargumentos.org.pe/todosetransforma.html>

## Fuentes

¿Cuál es el panorama del próximo proceso electoral municipal? *El Comercio* 30-12-2018. Disponible en: <https://elcomercio.pe/somos/panorama-proximo-proceso-electoral-municipal-noticia-485214>. Consultado el 01/06/2018 [2:48 pm].

Alcaldía de Lima: Estos son los aspirantes al sillón municipal. *Perú* 21. 30-01-2018. Disponible en: <https://peru21.pe/fotogalerias/alcaldia-lima-son-aspirantes-sillon-municipal-393838>. Consultado el 01/06/2018 [1:04 pm].

Arranca campaña de Zegarra al gobierno regional de Arequipa. *Perú* 21. 11-02-2018. Disponible en: <https://peru21.pe/peru/arranca-campana-zegarra-gobierno-regional-arequipa-395426>. Consultado el 01/06/2018 [12:57 pm].

Campaña electoral de este año será corta y tardía, estima Benavente. *Andina* 09-02-2018. Disponible en <http://andina.pe/agencia/noticia-campana-electoral-este-ano-sera-corta-y-tardia-estima-benavente-698748.aspx>. Consultado el 01/06/2018 [2:42 pm].

Congreso de la República del Perú (1998). *Debate Constitucional. Pleno - 1993*. Tomo III. Lima: Congreso de la República.

Defensoría del Pueblo (2014). *Reporte de Hechos de Violencia. Elecciones regionales y municipales 2014*. Reporte de hechos de violencia – Elecciones Regionales y Municipales 2014 – APCCSG.

Elecciones 2018: ya vibra la campaña en los distritos. *El Comercio* 07-04-2018. Disponible en: <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/elecciones-2018-vibra-campana-distritos-noticia-510261>. Consultado el 01/06/2018 [12:54 pm].

Fiscalías investigan a más de 30 por violencia en elecciones. *El Comercio* 10-10-2014. Disponible en: <https://elcomercio.pe/lima/fiscalias-investigacion-30-violencia-elecciones-286100>. Consultado el 06/06/2018 [4:48 pm].

Infogob (2018). Portal web Infogob. <http://www.infogob.com.pe/>

Jurado Nacional de Elecciones - JNE. (2006). Votos golondrinos. *Martes Electorales*.

Jurado Nacional de Elecciones - JNE. (2010). Votos golondrinos. *Martes Electorales* 2010. Consulta: 6 de junio de 2018. Disponible online: [https://portal.jne.gob.pe/portal\\_documentos/files/informacion-institucional/escuelaelectoral/Martes%20Electorales%20%20Exposiciones/ee2010/mar\\_01jun10.pdf](https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/informacion-institucional/escuelaelectoral/Martes%20Electorales%20%20Exposiciones/ee2010/mar_01jun10.pdf)

Los candidatos que se perfilan para las elecciones del 2018”. *El Comercio* 02-01-2018. Disponible en: <https://elcomercio.pe/peru/candidatos-perfilan-elecciones-2018-noticia-485560>. Consultado el 04/06/2018 [4:04 pm].

Organización de Estados Americanos – OEA (2003). Informe de la Misión de Observación Electoral Elecciones Regionales y Municipales, Perú 2002.

Organización de Estados Americanos – OEA (2009). Informe de la Misión de Observación Electoral a las Elecciones Regionales y Municipales de la República del Perú Celebradas el 19 de noviembre de 2006.

Organización de Estados Americanos – OEA (2011). Informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA sobre las Elecciones Regionales, Municipales y Referéndum Nacional para la aprobación o desaprobarción del proyecto de ley de devolución de dinero del Fonavi a los trabajadores que contribuyeron al mismo 3 de octubre de 2010.

Organización de Estados Americanos – OEA (2015). Informe final de la Misión de Observación Electoral: Elecciones Regionales y Municipales en Perú: Octubre 5, 2014.

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). (2018). Impugnación de domicilio durante procesos electorales – Procedimiento 25 - TUPA. Disponible online en: [http://portales.reniec.gob.pe/web/electorales/02\\_s\\_impugnacion](http://portales.reniec.gob.pe/web/electorales/02_s_impugnacion). Consultado el 12/06/2018 [4:42 pm].

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). (2017). Resolución Jefatural N° 159-2017/JNAC/RENIEC. *Reglamento verificación del cambio de domicilio en el marco de un proceso electoral*.

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). (2014). *Informe de resultados de cambios irregulares de domicilio*.



# EL SISTEMA ELECTORAL DE CIFRA REPARTIDORA. UN SISTEMA QUE DEBE CAMBIAR

## THE ELECTORAL SYSTEM OF DISTRIBUTION FIGURE: A SYSTEM THAT MUST CHANGE

Diego Mauricio Higuera Jiménez<sup>1</sup>

### RESUMEN

El Congreso de la República tiene un rol de vital importancia en la estructura democrática, su carácter representativo y deliberativo le hace centro de la dinámica política, este legislador tiene su legitimidad por el mecanismo de elección mediante voto popular. Sin embargo, nuestro sistema de cifra repartidora tal vez no es el más acorde con la meta de representatividad democrática, pues puede entrañar exclusiones indeseables y fallas que debilitan la participación ciudadana. El actual sistema de cifra repartidora desmejora la visibilidad de las minorías, anquilosa los movimientos sociales y a la larga no aporta en el fortalecimiento de las instituciones.

### PALABRAS CLAVE

Legislador, congreso, sistema electoral, cifra repartidora, legitimidad.

### ABSTRACT

The Congress of the Republic has a vital role in the democratic structure. Its representative and deliberative character is the center of political dynamics. This legislator has its legitimacy by the mechanism of election by popular vote. However, our system of

figures distributed at the moment is not the most consistent with the goal of democratic representation, as it can enter undesirable exclusions and failures that weaken citizen participation. The current system of distributed figure of the visibility of the minorities, anchors of the social movements and in the long run does not contribute in the strengthening of the institutions.

### KEYWORDS

Legislator, congress, electoral system, distribution figure, legitimacy.

## 1. PARLAMENTO Y DEMOCRACIA

Es natural que la soberanía no se ejerza directamente, la idea misma de un gobierno democrático, como bien lo insistían los republicanos de la revolución francesa, implica delegar algunos asuntos. Como presupuesto se tiene que en un Estado donde se hable de democracia, se respeten libertades y se garanticen derechos, existe la división y colaboración armónica del poder, aquellas ramas vistas como garantes eficaces de dichas libertades y derechos, ya que las mismas manejan independencia, pero sin transgredir principios constitucionales, siendo el órgano deliberativo y representativo por excelencia el Parlamento.

El Congreso de la República es un órgano colegiado el cual se encuentra conformado por 102 senadores y por 168<sup>2</sup> representan-

tes a la cámara (en este momento, al no estar definida la suerte de las curules en el marco del proceso de paz, en particular las 16 circunscripciones transitorias especiales para las víctimas del conflicto), las dos cámaras gozan de igualdad en cuanto al poder que deviene de la capacidad para crear normas y por ende tienen una responsabilidad directamente proporcional al ejercicio de sus funciones legislativas.

El medio por el cual se eligen tanto a senadores como a representantes a la cámara es el voto directo en comicios que se realizan cada cuatro años con la posibilidad de reelección; sin embargo, es pertinente resaltar con respecto a las responsabilidades, que la de los senadores se desarrolla en la llamada circunscripción nacional, mientras la representación derivada de la actuación legislativa de los representantes a la cámara se desarrolla en el ámbito de las circunscripciones regionales por medio de las cuales fueron elegidos.

Sin embargo, esta responsabilidad de orden político que media entre electores y elegidos es una responsabilidad política que nos sirve para valorar la legitimidad, sin

<sup>2</sup> Artículo 176 de la Constitución establece: Cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformará una circunscripción territorial. Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000. La circunscripción territorial conformada por el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, elegirá adicionalmente un (1) Representante por la comunidad raizal de dicho departamento, de conformidad con la ley.

<sup>1</sup> Abogado, Magíster en Derecho Público y Ciencia Política, Université Nancy 2 Francia, Doctor en Derecho de la Universidad Externado de Colombia. Docente e Investigador Uniamericana Barranquilla, Grupo de investigación Derecho, Justicia y Estado Social de Derecho categoría A1 Colciencias. E-mail: higuerajimenez.abogado@gmail.com blog: thewayofthelawyer.blogspot.com.

perjuicio de otro tipo de responsabilidades jurídicas, que, como se verá más adelante, influyen de forma indirecta en el ejercicio legítimo de los actores políticos.

Por último tenemos los escaños adicionales para las comunidades indígenas, los cuales son escaños permanentes en la institución legislativa, por medio de esta organización se busca proteger a las denominadas categorías oscuras o categorías que en el pasado no gozaron de participación política, por el contrario, fueron discriminados con el anterior modelo constitucional<sup>3</sup>.

## 2. LA ELECCIÓN EN LAS CORPORACIONES PÚBLICAS

La forma de elección de una institución determina su legitimidad en un primer lugar por su reconocimiento en el sistema formal, posteriormente, por el respeto del mismo (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 2005); sin embargo, puede que una institución se encuentre dentro del procedimiento de acceso al poder y aun así no sea considerada legítima (Gechem, 2005).

En el caso del legislativo su primera fuente de legitimidad es su forma de elección, pues sus cargos son de elección popular<sup>4</sup>, se debe tener en cuenta el hecho de que tanto el número de cargos de elección popular como su importancia en la jerarquía

estatal son factores preponderantes con respecto al ejercicio ciudadano en el sistema democrático; sin embargo, este no es el único elemento que se debe tener en cuenta, ya que mientras mayor sea el grado de cargos sometidos a elección popular se presume que será mayor la efectividad del sistema democrático, como también lo será el control ciudadano realizado por los electores sobre los elegidos.

La democracia en Colombia tiene un primer requisito para que se pueda hablar de su existencia, el cual consiste en que las decisiones políticas de la administración del gobierno en sus distintos niveles sean conocidas y manejadas por funcionarios electos por medios democráticos, en comicios libres denominado sufragio universal<sup>5</sup>.

Tratándose de las corporaciones públicas se utiliza el sistema de cifra repartidora el cual consiste básicamente en calcular el número de votos mínimo que una lista requiere para alcanzar una curul o escaño; esto quiere decir que cada lista participante en una elección obtiene tantas curules como cuantas veces exista el valor de la cifra repartidora en el total de votos la susodicha lista, las que se asignarán en el orden según la lista sean cerrada o con voto preferente.

En la Constitución original se estableció el sistema de cociente electoral con base a lo estipulado en el original artículo 263 de la Constitución el cual exponía *“Para asegurar la representación proporcional de los partidos, cuando se vote por dos o más individuos en elección popular o en una corporación pú-*

*blica, se empleará el sistema de cociente electoral. El cociente será el número que resulte de dividir el total de los votos válidos por el de puestos por proveer. La adjudicación de puestos a cada lista se hará en el número de veces que el cociente quepa en el respectivo número de votos válidos. Si quedaren puestos por proveer, se adjudicarán a los mayores residuos en orden descendente”*<sup>6</sup>.

El sistema de cociente electoral también es conocido como sistema de Haré, haciendo honor a Thomas Haré, debido a que él en su texto de 1957, *La maquinaria de la representación*, propone dicho sistema de la mano con el sistema de voto único transferible; sin embargo, el sistema de cociente electoral tiene el problema de que como consecuencia de su aplicación por lo general quedan residuos los cuales implican un desequilibrio en el momento de asignar curules, esto de cara al grupo poblacional que los escoge.

Este sistema fue aceptado por la Corte Suprema de Justicia, al igual que por el Consejo de Estado, en múltiples ocasiones señalaron su posición al respecto con base al argumento según el cual el poder constituyente pretendía asegurar la representación proporcional de cada uno de los partidos políticos y movimientos ciudadanos, por medio de un sistema que permitiera la distribución proporcional de las curules a proveer (De Carreras Valles, 1977).

Posteriormente, con el Acto Legislativo 01 de 2003, se introdujeron importantes cambios desde el punto de vista electoral con la denominada *“Reforma Política”*, que

implementó un nuevo instrumento de asignación de curules, diferente del cociente electoral del sistema electoral anterior, en la medida en que los integrantes de las corporaciones públicas de elección popular, es decir, Senado, Cámara de Representantes, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Juntas Administradoras Locales, alcanzaban su escaño al obtener un cociente o un mayor residuo.

Se implementó la *“cifra repartidora”* para asignar curules de manera proporcional a la votación obtenida por los distintos partidos o movimientos políticos y movimientos independientes, al permitir la utilización de una variante del método D’Hondt, la cual ha sido adoptada en diversos países latinoamericanos.

La introducción de la *“cifra repartidora”* de forma conjunta con el denominado *“umbral”* se encuentra descrita en la modificación al artículo 263 de la Constitución Política, en la reforma realizada por el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de julio 3 de 2003: *“Para garantizar la equitativa representación de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las corporaciones públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al dos por ciento (2%) de los sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cociente electoral en el caso de las demás corporaciones, conforme lo establezca la Constitución y la ley”*<sup>7</sup>.

3 Este precepto constituyó uno de los grandes avances en el derecho colombiano reconociendo la equidad necesaria ante diferencias notorias de facto.

4 Diferenciándose de aquellos de carrera administrativa, provisionalidad, libre nombramiento y remoción en los servidores públicos y de los trabajadores oficiales.

5 El voto femenino fue establecido en la presidencia del General Gustavo Rojas Pinilla.

6 Anterior artículo 263 Constitución Política de Colombia.

7 La reforma pone de manifiesto el problema de la posible falta de autoridad de un órgano constituido para modificar su propio sistema de elección.

Por supuesto, se trata de la *equitativa representación* a juicio de quien votó la reforma no de la minoría excluida, como se verá más adelante. No siendo suficiente, posteriormente, se aumentan las exigencias para la participación política mediante la reforma del Acto Legislativo 01 de 2009, en la cual se subió el umbral al 3% en el caso del Senado.

### 3. EL UMBRAL

El umbral es la cantidad mínima de votos válidos que debe obtener una lista para que le sea aplicada la cifra repartidora, es decir que se tendrá en cuenta para el número de escaños que alcance. En este orden, la cifra repartidora se aplica únicamente a aquellos partidos o movimientos que superen el umbral exigido, el cual para Cámara de Representantes, Asamblea y Concejo corresponde a la mitad del cociente electoral y en elecciones al Senado será del 3%.

En el cociente electoral se divide el total de votos válidos por el número de curules a proveer (cantidad de ediles, concejales, diputados o representantes que integran la respectiva corporación).

$$\text{Cociente electoral} = \frac{\text{votos válidos (V. Listas + V. En blanco)}}{\text{Número de curules a proveer}}$$

Umbral: Se obtiene de dividir por 2 el cociente electoral (equivale a calcular el 50%). Si ninguna de las listas supera el umbral, se les aplicará a todas la cifra repartidora.

Umbral = Cociente electoral / 2  
3% en senado

Las listas de candidatos cuya votación no supere en votos el umbral, no serán tenidas en cuenta para la asignación de curules, mientras que las listas que igualen o superen el umbral, se les aplicará la cifra repartidora para determinar si alcanzan o no curules.

### 4. PROCEDIMIENTO PARA LA CIFRA REPARTIDORA

En el cálculo se establece el umbral de 3% en elecciones al Senado y del 50% del cociente electoral (anterior sistema) en las demás corporaciones se obtiene de dividir el total de votos válidos en el total de curules a proveer, solo aquellas que alcancen el umbral entrarán en la matriz electoral a la cual se le aplicará el cálculo del cociente electoral.

El sistema surge al aplicar un cálculo aritmético el cual está basado en el resultado de la división del número total de votos de cada una de las listas, por uno, por dos, por tres, por cuatro, hasta llenar el total de curules a proveer, hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de escaños por proveer, el último de estos resultados es la cifra repartidora.

Posteriormente, se pasa a la asignación de curules dividiendo cada una de las votaciones de las listas que superaron el umbral por la cifra repartidora y el valor entero de cada uno de los resultados es el número de curules que obtiene cada lista. Si al aplicar la cifra repartidora no fuera posible

adjudicar el total de las curules a proveer, se asignarán las faltantes a las listas que tengan las mayores fracciones.

Si aplicada la cifra repartidora resultare que varias listas obtuvieren derecho a la última curul a proveer, esta se asignará a la que tenga la mayor fracción decimal. Si persiste el empate, se asignará por sorteo en los términos señalados por el artículo 183 del Código Electoral.

Determinados el número de escaños para cada partido, este determinará cuáles

miembros acceden a estos, dependiendo de si se trata de una lista con o sin voto preferente.

La idea de este sistema es adjudicar las curules en orden descendente desde la mejor votación hasta la votación inferior, a continuación podemos ver un ejemplo del sistema.

En elecciones a la corporación pública regional hay 17 curules para proveer, a las cuales se inscribieron 4 partidos con los siguientes resultados:

a. 150 votos                      e. Blanco 10 votos  
b. 50 votos                        f. Nulos 15 votos

**Umbral**

---

Tabla 1.

Partido	Votación				
A	150	}	→ todos entran a la competencia		
B	50				
C	400				
D	600				
Blanco	10		<b>Cociente electoral</b>	<b>Umbral</b>	
<b>Total</b>	<b>1210</b>	1210 / 17 =	<b>71,17</b>	71 / 2 =	<b>35,58</b>

Fuente: Diseño propio del autor

Se puede ver en este ejemplo cómo todos los partidos superan el umbral.

#### Matriz electoral

Procedemos entonces a establecer la cifra repartidora a través de la realización de una

matriz electoral, se procede a dividir el total de las votaciones por uno, dos, tres, y sucesivamente hasta 17 (o el número de curules a proveer que corresponda), ya que como dijimos son 17 los puestos a adjudicar; posteriormente, ya hechas las divisiones, vamos a contar los resultados en orden su-

cesivo de mayor a menor y el que ocupe el puesto 17 (o el número de curules a proveer que corresponda será la cifra repartidora, lo cual nos da el siguiente resultado<sup>8</sup>:

Tabla 2.

Dividido por	Lista D	Lista C	Lista A	Lista B
1	600	400	150	50
2	300	200	75	25
3	200	133	50	16
4	150	100	37	12
5	120	80	30	10
6	100		25	8
7	85	57	21	7
8	75	50	18	6
9	66	44	16	5
10	60	40	15	5
11	54	36	13	4
12	50	33	12	4
13	46	30	11	3
14	42	28	10	2
15	40	26	10	2
16	37	25	9	2
17	35	23	8	1

Fuente: Diseño propio del autor.

### Asignación de curules

Realizado el cálculo aritmético se asignan las curules con base al producto mayor de las divisiones y de esta forma se obtiene que la lista D se le debe asignar 9 curules debido a que obtuvo 600 votos; a la lista C, 6 curules por los 400 votos; a la lista A, 2

porque obtuvo 150 votos y, por último, no se asignan cargos a la lista B a pesar de haber obtenido 50 votos.

Tabla 3.

Lista + Votos / Cifra Repartidora	Nº Curules
Lista D	600 / 66 = 9
Lista C	400 / 66 = 6
Lista A	150 / 66 = 2
Lista B	50 / 66 = 0
<b>Total</b>	<b>17</b>

Fuente: Diseño propio del autor.

Lo interesante es que si nos remitiéramos a la proporcionalidad aritmética (es decir curules en porcentaje directo a los votos) el partido D debería tener 800 (no 600) votos para llevar esa proporción al partido (9 curules); asimismo, el partido C triplica al A en cargos o curules, no así en votos. Nótese igualmente que superar el umbral no garantiza escaños.

Si esta elección se hubiese realizado con el anterior sistema, es decir, de cociente electoral, el resultado habría sido el siguiente:



Tabla 4.

Partido	Votación	
A	150	} → votos válidos + v blancos / Nº curules
B	50	
C	400	
D	600	
Blanco	10	<b>Cuociente electoral</b>
<b>Total</b>	<b>1210</b>	

Fuente: Diseño propio del autor.

Tabla 5.

Partido	Votación	Operación	Resultado	Asignación	Sobrante	Asignación
D	600	600 / 71,17	8.43	8 Curules	0.43 (26,4 Votos)	
C	400	400 / 71,17	5.62	5 Curules	0.62 (41,5 Votos)	1
A	150	150 / 71,17	2.1	2 Curules	0.1 (6,6 Votos)	
B	50	50 / 71,17	0.7	no alcanza	0.7 (50 Votos)	1

Fuente: Diseño propio del autor.

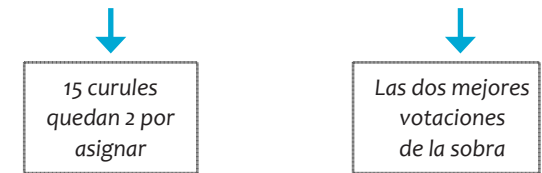


Tabla 6.

Lista	Curules
Lista D	8
Lista C	6
Lista A	2
Lista B	1
<b>Total</b>	<b>17</b>

Fuente: Diseño propio del autor.

sin embargo, visto el ejemplo con la reforma el partido minoritario pierde espacio directamente con el mayoritario. Más aun, digamos que lo pierde de una manera directamente proporcional.

Respecto de la reforma para la implantación del sistema de cifra repartidora vemos cómo son varios los yerros que nos hacen pensar en una legitimidad impugnada al legislativo.

En primer lugar, en muchos espacios es considerado ilegítimo que una corpora-

Conforme a la reforma, la finalidad de la cifra repartidora es la de asignar en forma equitativa las curules, siempre y cuando los partidos superen el umbral electoral;

8 No incluimos decimales.



ción modifique las reglas que la somete<sup>9</sup>, al punto que muchos de los que votaron la reforma participaron como candidatos en las siguientes elecciones, lo cual claramente favoreció a los miembros de los partidos mayoritarios que aprobaron el Acto Legislativo.

Igualmente, en el caso concreto vemos cómo la reforma restringe la participación a las minorías, al punto de recordarnos la dicotomía propia del Frente Nacional, el bipartidismo y el cerco a cualquier otra ideología, lo cual en el caso nación fue un factor que terminó en el recurso indeseable de la violencia.

Es verdad que se deben fortalecer los partidos políticos, como se explicaba en la motivación del acto legislativo, pero reducir la participación de las minorías solo fortalece a algunos partidos, justamente a los promotores de la reforma, y perjudica la equidad en la participación democrática.

Existiendo mejores posibilidades que las planteadas, en primer lugar, una representatividad con simetría académica donde la participación es equivalente al porcentaje en la votación, 10% de los votos = 10% de las curules, pero también podría pensarse que desde el punto de vista de la equidad, es más sensato que la minoría tenga más representación numérica que la mayoría, para que en aplicación del derecho a la igualdad material, pueda ser más visible, en todo caso, lo que es inaceptable es reducir

la visibilidad de los partidos minoritarios para favorecer a las mayorías.

De hecho la implantación de un sistema complejo que escapa al dominio del ciudadano promedio a la vez que favorece a una mayoría parlamentaria no parece honesto o transparente<sup>10</sup>.

### Consideraciones

Conforme la reforma, la finalidad de la cifra repartidora es la de asignar en forma equitativa las curules siempre y cuando los partidos superen el umbral electoral; sin embargo, visto el ejemplo con la reforma el partido minoritario pierde espacio con el mayoritario. Más aun, digamos que lo pierde de una manera directamente proporcional.

Respecto de la implantación del sistema de Cifra Repartidora vemos cómo son varios los yerros que nos hacen pensar en una legitimidad impugnada al legislativo. En primer lugar, en muchos espacios es considerado ilegítimo que una corporación modifique las reglas que la somete<sup>11</sup>, al punto que muchos de los que votaron la reforma participaron como candidatos en las siguientes elecciones, lo cual claramente favoreció a los miembros de los partidos mayoritarios que aprobaron el Acto Legislativo.

Igualmente, en el caso concreto vemos cómo la reforma restringe la participación

a las minorías, al punto de recordarnos la dicotomía propia del Frente Nacional, el bipartidismo y el cerco a cualquier otra ideología, lo cual en el caso nación fue un factor que terminó en el recurso indeseable de la violencia.

De hecho la implantación de un sistema complejo que escapa al dominio del ciudadano promedio a la vez que favorece a una mayoría parlamentaria no parece honesto o transparente, incluso puede considerarse una sustitución de la Constitución por quebrantamiento del principio del Estado de Derecho de la regla previa (Higuera, 2015).

Así las cosas, el sistema afecta la representatividad democrática al no ser proporcional, aleja al electorado común dada su dificultad, cierra la inclusión y la posibilidad de nuevas fuerzas, realizándose la reforma en un acto de sustitución y alteración a la Constitución (Higuera, 2016).

Si realmente se quieren reformas para fortalecer al tan necesario legislativo, se requieren políticas de control ciudadano y transparencia (*accountability*), establecer la posibilidad de cohabitación, desarrollar un programa de educación ciudadana, fortalecer la visibilidad regional, reducir la brecha salarial (40.5 salarios mínimos), fortalecer el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, y dar espacio a las minorías, todo lo contrario a lo que muestra el legislador con su actuar.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (2005). *Diccionario de Política*. México D.F.: Siglo XXI editores.
- De Carreras Valles, Josep (1977). *Las elecciones. Introducción a los sistemas electorales*. Barcelona: Editorial Blume.
- Echeverri Uruburu, Alvaro (2002). *Teoría constitucional y ciencia política*. Bogotá: Librería del Profesional.
- Gechem Sarmiento, Carlos Eduardo (2005). *El Congreso colombiano a partir de 1991*. Bogotá. Colombia: Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahíta.
- Higuera Jiménez, Diego Mauricio (2015). *Protección de la dignidad humana: Control de Constitucionalidad e implementación de mecanismos internacionales*. Tunja: Editorial Ibáñez.
- Higuera Jiménez, Diego Mauricio (2016b). Análisis dinámico de la línea jurisprudencial respecto de la sustitución de la constitución. Bogotá: *Revista Principia* 26.
- Higuera Jiménez, Diego Mauricio (2017). Límites al poder de reforma, modificaciones y alteraciones a la Constitución. Medellín: *Opinión Jurídica* 32.
- Quinche Ramírez, Manuel Fernando (2008). *Derecho constitucional*. Bogotá: Ibáñez.
- Universidad de los Andes (s. f.). Congreso visible. Disponible en: <http://www.congresovisible.org/comisiones/consultado> el 30 de octubre de 2012.
- Younes, Diego (2006). *Derecho Constitucional Colombiano*. (8 ed.). Bogotá: Editorial Ibáñez. Universidad Sergio Arboleda.

<sup>9</sup> Regular para sí no es estar en una democracia constitucional ni un Estado Social de Derecho, nos evoca la superioridad del monarca ante la ley del absolutismo monárquico.

<sup>10</sup> Es un juicio valorativo personal, por evidente que sea.

<sup>11</sup> Regular para sí no es estar en una democracia constitucional ni un Estado Social de Derecho, evoca la superioridad del monarca ante la ley del absolutismo monárquico.

# CAPACIDAD ELECTORAL

## ELECTORAL CAPACITY

Hernán Alejandro Olano García<sup>1</sup>

### RESUMEN

El presente artículo de reflexión, el autor señala algunos aspectos más del Derecho Electoral Colombiano.

### PALABRAS CLAVE

Derecho electoral, elecciones, sufragio, clases de elecciones, derechos ciudadanos, procedimiento electoral.

### DESCRIPTORS

Electoral right, elections, vote, classes of elections, civil rights, electoral procedure.

## 1. INTRODUCCIÓN

En Colombia, el derecho al sufragio constituye para el ciudadano un derecho público subjetivo, pero su eficacia está condiciona-

da por el concurso de las manifestaciones de voluntad de los componentes del cuerpo electoral, que de todos modos es un agregado comunitario. Desde luego, no es necesaria la fijación de un mínimo de votantes

para que se tenga como inequívoca la escogencia que haga en determinado momento dicho órgano del Estado. Quienes votan eligen, aun cuando el número de abstencionista alcance proporciones en verdad impresionantes.

El derecho del electorado activo proviene de la capacidad electoral, la cual consiste en el poder concedido por la ley a los ciudadanos, y desde luego garantizado por ella, de inscribirse en un colegio electoral con el fin de participar en la función del sufragio, ya sea para elegir presidente de la república o a los integrantes de los llamados cuerpos representativos.

En Colombia, el voto es considerado como un derecho y deber ciudadano. En todas las elecciones los ciudadanos votan secretamente en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación, con tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrece seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La organización electoral suministra igualitariamente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones todos los candidatos. La ley puede implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos, lo que dará plazo, a más tardar en el año 2014 al denominado voto electrónico.

De igual manera, el derecho al sufragio como tal, se encuentra desarrollado en el artículo 258 de la Constitución Política y en

la Ley 131 de 1994<sup>2</sup>, al igual que en la Ley 134<sup>3</sup> del mismo año, estatutaria de los mecanismos de participación ciudadana.

## 2. LA CAPACIDAD ELECTORAL

Depende de los requisitos que para tal efecto señale la ley, siendo criterios principales para su determinación, la nacionalidad y la edad.

El artículo 99 de la Constitución<sup>4</sup> –por ejemplo– dispone que la “*calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa, indispensable para elegir y ser elegido y para desempeñar empleos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción*”, luego de preceptuar en el art. 98 de la misma obra<sup>5</sup> que “*son ciudadanos los colombianos mayores de 18 años*”, con la aclaración precisada en la misma norma de que “*la ciudadanía se pierde de hecho cuando se ha perdido la nacionalidad o en virtud de decisión judicial en los casos que determinen las leyes*”.

Siguiendo con el caso colombiano, que es el que nos ocupa, los ciudadanos eligen en forma directa al Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Representantes, Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales municipales y distritales, miembros de las juntas administradoras locales, jueces de paz y en su oportunidad, a los

<sup>2</sup> Colombia. Congreso de la República. Ley 131 de 1994.

<sup>3</sup> Colombia. Congreso de la República. Ley 134 de 1994.

<sup>4</sup> Olano García, Hernán Alejandro. *Constitución Política de Colombia – Concordada*. Op. cit.

<sup>5</sup> Olano García, Hernán Alejandro. *Constitución Política de Colombia – Concordada*. Op. cit.

<sup>1</sup> Abogado, con estancia Post Doctoral en Derecho Constitucional como Becario de la Fundación Carolina en la Universidad de Navarra, España; estancia Post Doctoral en Historia en la Universidad del País Vasco como Becario de AUIP; Doctor *Magna Cum Laude* en Derecho Canónico; es Magíster en Relaciones Internacionales y Magíster en Derecho Canónico y posee especializaciones en Bioética, Derechos Humanos, Derecho Administrativo y Gestión Pública, Liderazgo Estratégico Militar, Gestión Ambiental y Desarrollo Comunitario y, Derecho Constitucional. Es el Director del Programa de Humanidades en la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas de la Universidad de la Sabana, donde es Profesor Asociado y Director del Grupo de Investigación en Historia de las Instituciones y DD. HH. “Diego de Torres y Moyachoque, Cacique de Turmequé”. Miembro de Número de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, Individuo Correspondiente de la Academia Colombiana de la Lengua, Miembro Correspondiente de la Academia Chilena de Ciencias Sociales, Políticas y Morales y Miembro Honorario del Muy Ilustre Colegio de Abogados de Lima. Cabildero Inscrito ante la Cámara de Representantes. Correo electrónico hernan.olano@unisabana.edu.co. Cuentas en Twitter e Instagram: @HernanOlano Blog: <http://hernanolano.blogspot.com> El presente artículo de revisión, es una nueva aproximación del tema a cargo del autor, dentro del proyecto de investigación titulado: “Historia de las Instituciones-I”, que bajo la dirección del autor, se realiza dentro del Grupo de Investigación en Derecho Público “Diego de Torres y Moyachoque, Cacique de Turmequé”, en la Universidad de la Sabana de Chia, Colombia, registro DIN-HUM-052/2015. Investigador código ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7662-4504> Investigador en Google Scholar. <https://scholar.google.com/citations?user=ctABJpEAAA&hl=es>

miembros de la Asamblea Constituyente y las demás autoridades o funcionarios que la Constitución señale.

Quienes elijan gobernadores y alcaldes imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato; es lo que se conoce como el “voto programático”, que puede dar lugar a la revocatoria del mandato, reconocido también por la propia Constitución como un mecanismo de participación popular.

En desarrollo del artículo 259 de la Constitución Política de Colombia<sup>6</sup>, se entiende por **voto programático** el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir alcaldes y gobernadores, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura.

### 3. PÉRDIDA DEL DERECHO A VOTAR

Todos los ciudadanos que llenen los dos requisitos aludidos anteriormente (que tengan mayoría de edad para efectos del sufragio) son electores, a menos que se hallen colocados en ciertas situaciones que conllevan la pérdida de ese derecho, destacándose en todo caso las siguientes: los *interdictos* por enfermedad mental, es decir, los individuos que han sido declarados como tales por la autoridad competente en

razón de alteraciones sufridas en su capacidad de entender o de querer; los *condenados* a la pérdida de los derechos políticos como pena accesoria de una sanción más grave como la de presidio o prisión, caso en el cual la interdicción de derechos y funciones públicas se impone por el tiempo igual al de la pena principal, como ocurre en Colombia; y los sujetos que *adquieran carta de naturaleza* en otra nación, que renuncien a la nacionalidad colombiana, según lo dispone la Ley 43 de 1993<sup>7</sup>, en la que se establece que el desempeño de funciones y cargos públicos de los nacionales por adopción que tengan otra nacionalidad vigente, podrán ser limitados en los términos previstos en la Constitución y en la ley. Esos cargos son:

- a) Presidente o Vicepresidente de la República.
- b) Senadores de la República.
- c) Magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo Superior de la Judicatura.
- d) Fiscal General de la Nación.
- e) Miembros del Consejo Nacional Electoral y Registrador Nacional del Estado Civil.
- f) Contralor General de la República.
- g) Procurador General de la Nación.
- h) Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional.

i) Directores de organismos de Inteligencia y Seguridad.

Para el caso de los extranjeros residentes en Colombia, el segundo inciso del artículo 100 superior consagra “*Los derechos políticos se reservan a los nacionales, pero la ley podrá conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital*”<sup>8</sup>; ese es el gran compromiso de permitir un espacio participativo y de construcción de un alto nivel de interrelación de los diferentes actores sociales, responsables y activos en el proceso de edificación de la democracia en todos los escalones de la sociedad civil.

### 4. CIUDADANOS EXCLUIDOS DEL CUERPO ELECTORAL

En particular pueden ser excluidos del registro electoral, conforme a la legislación de diferentes países, quienes se encuentren en cualquiera de las situaciones siguientes:

- Los civilmente incapaces, es decir, los interdictos e inhabilitados por enfermedad de la mente;
- Los militares;
- Los condenados a penas aflictivas de presidio o prisión hasta el día de su rehabilitación en el ejercicio de los derechos políticos;

- Los que hayan adquirido carta de naturaleza en otro país y no hayan realizado rehabilitación de la ciudadanía y de la nacionalidad.

### 5. CLASES DE ELECCIONES

La Constitución determina tres clases de elecciones, cuya fecha separada de realización corresponde fijar a la ley para el uso colombiano:

- a) Para presidente y vicepresidente de la República;
- b) Para miembros del Congreso (Senadores y Representantes);
- c) Para autoridades departamentales y municipales (gobernadores, diputados, alcaldes y concejales).

Este marco obedece a propósitos democráticos, aunque ha sido criticada la gran frecuencia de elecciones por los costos que estas implican para el país debido a su frecuencia.

Es así como según el artículo 262 superior<sup>9</sup>, la elección del Presidente y Vicepresidente no podrá coincidir con otra elección. La de Congreso se hará en fecha separada de la elección de autoridades departamentales y municipales.

La disposición del artículo 263 superior<sup>10</sup> indica que para las elecciones debe aplicarse

<sup>6</sup> Olano García, Hernán Alejandro. *Constitución Política de Colombia – Concordada*. Op. cit.

<sup>7</sup> Colombia. Congreso de la República. Ley 43 de 1993.

<sup>8</sup> Olano García, Hernán Alejandro. *Constitución Política de Colombia – Concordada*. Op. cit.

<sup>9</sup> Olano García, Hernán Alejandro. *Constitución Política de Colombia – Concordada*. Op. cit.

<sup>10</sup> Olano García, Hernán Alejandro. *Constitución Política de Colombia – Concordada*. Op. cit.

un sistema de Lista Única, de acuerdo con el número de partidos y movimientos políticos existentes y de cargos a proveer y ciertos porcentajes que modificarán la asignación por requerirse del umbral y la cifra repartidora mínima.

## 6. CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES

En los grandes Estados modernos, sobre todo para la elección de los miembros de cuerpos colegiados, es muy cercano a lo imposible lograr que voten todos los ciudadanos en una sola circunscripción electoral que vendría a confundirse con el territorio nacional.

Al contrario, el territorio de cada país, para asuntos electorales, se divide en varias circunscripciones de este carácter con el fin de facilitar, ordenar y controlar la función del sufragio y, también, para que todas las regiones obtengan la debida representación en los diversos cuerpos colegiados estatuidos por la ley superior correspondiente.

Los diferentes ordenamientos jurídicos de los Estados tienden a buscar el sistema que garantice, en cada circunscripción, la proporcionalidad más rigurosa entre el número de curules por proveer y el número de electores inscritos.

Para obtener la debida proporcionalidad entre el número de curules por proveer y la población de las circunscripciones, existen dos métodos principales:

1°. El primer método consiste en dividir artificialmente el territorio del país para efectos de la función electoral. La operación es muy sencilla: se estructura cierto número de circunscripciones aproximadamente con el mismo número de electores para que puedan elegir (cada una) el mismo número de representantes o diputados. A primera vista este método tiene la ventaja de su sencillez, pero tiene serios inconvenientes. El partido que la lleva a cabo por regla general es el que está en el poder y, en tales circunstancias, su interés de aliento más vivo es mantener y consolidar la posición mayoritaria que ha conquistado a costa de duras batallas. Por lo demás, el funcionamiento concreto de estas circunscripciones ficticias y pasajeras, en la mayoría de los casos, está colmado de dificultades de distinto género, no siendo de menor importancia la referente al aumento o disminución impredecibles del volumen de sus habitantes, partiendo de una determinada fecha comicial a otra.

2°. Un método distinto consiste en hacer coincidir las circunscripciones electorales con las divisiones de carácter administrativo, en torno a distritos y departamentos, como ocurre –verbigracia– en las repúblicas francesa, colombiana y española. Este método tiende a eliminar los riesgos de divisiones arbitrarias, así como las dificultades que se advierten en su funcionamiento, aunque no siempre coinciden la población real y el número de representantes o diputados de cada una de las circunscripciones.

De todos modos la respuesta a los problemas que se dejan reseñados adquiere particular importancia según el tipo de escrutinio que se adopte, ya sea el uninominal o el escrutinio de lista.

I. *El escrutinio uninominal.* Se basa en que el elector no vota sino por un solo nombre, en razón a que la circunscripción electoral en la cual está inscrito elige únicamente un representante o diputado. En Francia, por ejemplo, hay circunscripciones de distrito, de modo que el escrutinio uninominal también puede ser de distrito.

Los defensores del escrutinio uninominal presentan estos argumentos:

Permite que los electores participen más directamente en la escogencia de sus representantes, lo que entraña una elección más consciente y diáfana. Por cuanto el distrito corresponde a una circunscripción reducida, el elector tiene oportunidad de conocer personalmente a cada candidato, lo cual no ocurre en el marco de un departamento en donde es casi imposible que cada elector se forme una idea clara de los candidatos de todas y cada una de las listas.

El torneo comicial es menos costoso en una decisión de distrito que en la de un departamento. El escrutinio uninominal por distritos protege la soberanía individual del elector contra la absorción de las asociaciones políticas, con el escrutinio por departamentos solo tienen posibilidad de ser elegidos quienes figuran en la lista de un gran partido político, lo cual determina el completo predominio del partido sobre el

representante o diputado hasta el punto de que este se considera más del partido que del elector.

II. *El escrutinio de lista.* Tiene este la característica esencial de que el elector vota por varios nombres en razón a que en su circunscripción electoral se eligen varios representantes o diputados. En Colombia el escrutinio de lista para elegir representantes y diputados se hace por departamentos. En Francia bajo la IV República se optó por el escrutinio de lista, en tanto que en la V se prefirió el sistema del escrutinio uninominal.

Los partidarios del escrutinio de lista defienden tal procedimiento aduciendo las siguientes razones:

El escrutinio uninominal lo es de personas y no de ideas. El elector vota por un candidato no propiamente en razón de su programa sino por algunos atributos personales que lo distinguen.

Se vota por zutano teniendo en cuenta sus apellidos, porque lo distinguen algunos títulos profesionales; porque tiene alguna notoriedad local; porque es dueño de considerables bienes de fortuna; porque se ha convertido o está próximo a convertirse en cacique regional. Si el escrutinio uninominal impide la dictadura del partido político, es impotente contra la dictadura personal del representante o diputado.

Por otra parte, el distrito –en razón de tener un marco estrecho– facilita las presiones de la administración sobre los electores. Ade-



más el escrutinio uninominal restringe el horizonte político del elector a los límites del distrito. De ahí que el insigne orador galo –Gambetta– dijera en su tiempo al enjuiciar tal sistema, que no era otra cosa que “un espejo roto en el que Francia no podría reconocer su verdadera imagen”<sup>11</sup>.

Se arguye también que el escrutinio uninominal quebranta la proporcionalidad de la representación entre las diferentes circunscripciones electorales, puesto que en cada una de ellas –cualesquiera que sea su población– no se puede elegir sino un solo representante o diputado.

En cambio el escrutinio de lista permite variar, al menos dentro de ciertos límites, el número de representantes o diputados en consonancia con el volumen de la población correspondiente.

Otro argumento de peso contra el escrutinio uninominal es el de que las fuerzas políticas minoritarias en cada distrito quedan sin representación parlamentaria, pese a que la igualdad democrática exige que todos los grupos de alguna significación estén representados en los cuerpos colegiados, no solo el que tiene la mayoría sino también las agrupaciones políticas minoritarias. Esta exigencia democrática se puede atender con éxito a través del escrutinio de listas por departamentos.

## 7. CAUSAS COMUNES DE INELEGIBILIDAD

Por regla general rige el principio de que el ciudadano que reúna las condiciones para ser elector puede también ser elegido. Sin embargo, fuera de las causas de incapacidad ya examinadas, a propósito de los electores, existen otras especiales en relación con los candidatos a ser ungidos por el voto según la representación popular a la cual aspiren. Como es natural, tales causas varían según la legislación de los diferentes países, pero desde un punto de vista doctrinal, estas se pueden agrupar en las siguientes:

### a. Causas que determinan incapacidad

Son las que provienen de la falta de aquellas condiciones psicofísicas y morales de la persona, necesarias para el desempeño de la función pública, pues lo mismo que para el electorado activo, en relación con el pasivo (los elegibles) se requieren la ciudadanía, un mínimo de edad, no haber perdido los derechos políticos a consecuencia de lo prescrito en la ley, ni padecer enfermedad que altere gravemente las facultades de entender o de querer. No tendría capacidad para ser elegido, quien careciera de algunos de los requisitos enunciados anteriormente.

### b. Causas de inelegibilidad para ciertos cargos

Estas pueden provenir del hecho de ocupar el candidato ciertos cargos públicos o de estar comprometido en actividades con-

trapuestas a los intereses generales de la comunidad, entre ellas:

- Quien estuviere cumpliendo la pena de interdicción de derechos y de funciones públicas, bien sea en forma principal o accesoria.
- Quien haya sido condenado por delitos contra el patrimonio del Estado.
- Quien hubiere perdido su investidura como Congresista (Senador de la República o Representante a la Cámara).
- Quien hubiese sido revocado en su mandato como alcalde o gobernador.

Por su parte, el artículo 299 de la Constitución y el Decreto 1222 de 1986 fijan las inhabilidades para ser elegido diputado a la Asamblea Departamental.

Los artículos 303 y 304 de la Carta limitan las candidaturas a los aspirantes a la Gobernación y las leyes 136 de 1994 y 617 de 2000 fijan las inhabilidades para ser elegido alcalde distrital o municipal y personero distrital o municipal (agente del Ministerio Público) de cualquier municipio del país, salvo de Bogotá, pues a estos aspirantes, dice el Decreto 1421 de 1993, se les aplicará el régimen de inhabilidades e incompatibilidades que la Constitución fija para ser elegido Presidente de la República.

Finalmente, el artículo 312 superior, el artículo 43 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 28 del Decreto-Ley 1421 de 1993 establecen las inhabilidades para ser elegido concejal de cualquier municipio de Colombia y de Bogotá, D.C., respectivamente.

## 8. CONCLUSIONES

Para el ejercicio del sufragio es necesario que se cumpla un dilatado proceso electoral a veces ajeno a lo preceptuado en las democracias clásicas, donde los encargados de este menester son los directorios políticos de los diferentes partidos, luego de que los candidatos sean acordados por los reales jefes de turno (como ocurre la mayoría de las veces) o en convenciones hábilmente planeadas para que determinen lo que se desea alcanzar.

Por ejemplo, en cuanto al escrutinio, definido como el conjunto de actos electorales que regulan jurídicamente el resultado de las elecciones y debe estar regido por los principios de inmediatez, transparencia y publicidad, se dice que transcurrida la votación, el jurado da comienzo al escrutinio, consiste en contar los votos emitidos, anotando los que corresponden a cada lista o nombre, según el caso, de todo lo cual se deja constancia en un acta con los datos respectivos para que las autoridades electorales competentes apliquen el método D'Hondt, el del cociente electoral o el mixto, según lo dispuesto en la legislación de cada país, con el fin de hacer la adjudicación de curules conforme a los resultados obtenidos.

En Colombia dicha operación la verifica la Registraduría Nacional del Estado Civil cuando se trata de elegir presidente de la República; los delegados departamentales de la misma entidad para elección de miembros del congreso, con segunda instancia

<sup>11</sup> Olano Valderrama, Carlos Alberto y Olano García, Hernán Alejandro (2000). *Derecho Constitucional General e Instituciones Políticas. Estado Social de Derecho*. 3ª edición. Bogotá, D. C.: Ediciones Librería del Profesional, p. 315.

ante la Registraduría Nacional, y para elección de diputados departamentales; y los delegados municipales para elegir miembros del respectivo concejo municipal. Para poder comenzar con el escrutinio, es necesario contar con la participación de los claros, que son los funcionarios encargados de la guarda de los documentos electorales dentro del *arca triclave*, la cual está definida como un *arca u oficina o local de tres cerraduras o candados en donde se introducen o guardan documentos electorales, la cual irá marcada exteriormente con el nombre del municipio correspondiente*<sup>12</sup>.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Colombia. Congreso de la República. Ley 403 de 1997.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 815 de 2003.
- Colombia. Congreso de la República. Acto Legislativo 01 de 1977.
- Colombia. Congreso de la República. Acto Legislativo 01 de 2003.
- Colombia. Congreso de la República. Acto Legislativo 01 de 2003.
- Colombia. Congreso de la República. Acto Legislativo 01 de 2009.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 131 de 1994.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 134 de 1994.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 43 de 1993.

Colombia. Presidencia de la República. Decreto 2559 de 1997.

Fajardo Méndez, Jaime (2003). *Manual de Derecho Electoral*. Bogotá, D. C.: Ediciones Librería del Profesional.

Figuroa Jiménez, Álvaro Enrique (1997). *Derecho, elecciones y democracia en Colombia*. Bogotá, D. C.: Editorial Tribuna – Textos Jurídicos.

Olano García, Hernán Alejandro (2011). *Constitución Política de Colombia – Concordada*. 2ª edición. Bogotá, D. C.: Ediciones Doctrina y Ley.

Olano Valderrama, Carlos Alberto y Olano García, Hernán Alejandro (2000). *Derecho Constitucional General e Instituciones Políticas. Estado Social de Derecho*. 3ª edición. Bogotá, D. C.: Ediciones Librería del Profesional.

# DE LAS PAPELETAS DE VOTACIÓN A LA TARJETA ELECTORAL

## FROM THE VOTING PAPERS TO THE ELECTORAL CARD

Diego Alonso Ovalle Bernal<sup>1</sup>

### RESUMEN

Hemos vivido un avance desde las papeletas impresas en papel periódico hasta llegar a los modelos de tarjetas electorales impresas en papel de seguridad con código de barras, elaboradas por la Registraduría Nacional del Estado Civil. La evolución de esta herramienta para ejercer el derecho al voto se basó en estudios previos, laboratorios pedagógicos con la ciudadanía y jurados de votación. Hacemos referencia que esta evolución va de la mano con la pedagogía electoral y que su objetivo primordial es la participación y la reducción de votos nulos o mal marcados. Es importante resaltar que se debe facilitar al ciudadano la escogencia de sus opciones en la tarjeta electoral, sin importar su nivel de escolaridad o sus preferencias políticas.

Atendiendo los hechos y la lógica, implicaría que su intención de voto sea clara que y que no permita duda, así como que los jurados de votación la plasmen en las actas de escrutinio; esto quiere decir que esta herramienta facilita su interpretación y que en el momento de duda se deberá tener en cuenta el principio de la eficacia del voto, acción que represente la expresión libre de la voluntad del elector.

### PALABRAS CLAVES

Papeletas de votación, tarjetas electorales, código de barras, pedagogía electoral, nivel de escolaridad, actas de escrutinio, eficacia del voto.

<sup>12</sup> Fajardo Méndez, Jaime (2003). *Manual de Derecho Electoral*. Bogotá, D. C.: Ediciones Librería del Profesional, página 20.

<sup>1</sup> Economista – Universidad Jorge Tadeo Lozano. Especialista en Derechos Humanos – Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Funcionario de carrera de la Registraduría Nacional del Estado Civil por más de 28 años. Delegado del señor Registrador Nacional en Casanare. daovalle@registraduria.gov.co

## SUMMARY

We have experienced an advance from the printed ballots on newspaper until we reach the models of electoral cards printed on security paper with a bar code, prepared by the National Registry of Civil Status. The evolution of this tool to exercise the right to vote, was based on previous studies, pedagogical laboratories with citizenship and voting juries, we make reference that this evolution goes hand in hand with the electoral pedagogy and that its primary objective is the participation and the reduction of null or badly marked votes, it is important to emphasize that the citizen should be given the choice of his options regardless of his level of education or his political preferences and taking into account the facts and logic, that his intention to vote, be clear that and that does not allow doubt, and that the juries of voting thus they reflect it in the minutes of scrutiny; This means that this tool facilitates its interpretation and that at the time of doubt, the principle of voting effectiveness must be taken into account, and that it represents the free expression of the will of the elector.

## KEYWORDS

Voting cards, voting cards, bar codes, electoral pedagogy, level of schooling, counting minutes, voting efficiency.

## INTRODUCCIÓN

Las democracias durante su historia han utilizado piedras o guijarros como elementos para que los ciudadanos expresen y apoyen tanto ideas como a sus representantes, también podemos mencionar al papiro, predecesor del papel.

El papel es un elemento sencillo que con la ayuda de las imprentas y la policromía consolida en un tamaño de media carta u extraoficio los candidatos uninominales o plurinominales.

La revista *The Economist* publica anualmente un índice de democracia, en el que

revela que 165 países –incluye a Colombia– mantienen el mejor índice de transparencia electoral, estos países utilizan una boleta de papel como mecanismo de emisión del sufragio, de los cuales con puntaje perfecto están Finlandia, Islandia, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Noruega y Uruguay. La medición se basa en cinco categorías: participación política, libertades civiles, funcionamiento del gobierno, participación política, cultura política y proceso electoral y pluralismo.

Dentro de los avances en materia de herramientas para facilitar el ejercicio al voto encontramos que la Ley 163 de 1994 (artículo 16), incluyó el acompañante para votar.

Los ciudadanos que padezcan limitaciones y dolencias físicas que les impidan valerse por sí mismos podrán ejercer el derecho al sufragio “acompañados” hasta el interior del cubículo de votación. Asimismo los mayores de ochenta (80) años o quienes padezcan problemas avanzados de la visión permite que los ciudadanos que padezcan limitaciones físicas y que no puedan valerse por sí mismos pueden ir acompañados por una persona de su confianza para que les ayude a marcar la tarjeta electoral sin perjuicio al secreto del voto.

También respetando que esta franja poblacional se ha logrado la inclusión de personas con discapacidad sensorial (ciegos y sordos), limitados visuales pero que han aprehendido el lenguaje braille, así que pueden valerse por sí mismos, esta herramienta les ha sido útil.

Sin lugar a dudas a pesar de que en su contexto la tarjeta electoral presenta unas condiciones particulares como es el caso de las elecciones uninominales en las que el ciudadano encontrará la foto del candidato, sus nombres y apellidos y el partido al que pertenece.

Un trozo de papel como herramienta, hace que en un preciso momento de la historia todos los hombres tengamos una condición especial, momento histórico, cuando se cumple esta premisa, esta consigna de igualdad y se da en todos los procesos democráticos, cuando todos somos iguales por la simple razón que yo elijo. Y mi voto es igual al de los demás.

Artículo 13. 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 sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan (Constitución Política de Colombia).

En nuestra evolución democrática, el derecho al sufragio universal para todos los ciudadanos ha hecho un recorrido desde la papeleta de votación a la tarjeta electoral actual, también que los partidos y movimientos políticos en contienda imprimían las papeletas de votación las cuales eran repartidas de manera gratuita y cada ciudadano cuando llegaba a la mesa de votación podía tener muchas papeletas y solo escoger una casi a boca de urna, lo cual podría generar bastantes confusiones. Haciendo un recuento histórico, basado en el artículo 123 del Código Electoral de 1986<sup>2</sup>, este establecía que “En las elecciones para corporaciones públicas el ciudadano votará con una sola papeleta, que estará dividida

<sup>2</sup> Código Electoral Decreto 2241 de 1986.

en tantas secciones cuantas corporaciones se trate de elegir”.

A partir de la Constitución Política de 1991 (artículo 258) “en las elecciones de candidatos podrán emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente”, este artículo fue modificado por el artículo 11 del Acto Legislativo 1 de 2003. Esta “Reforma Política”<sup>3</sup> cambió sustancialmente el sistema de elección de las Corporaciones Públicas, pasó de ser una elección en la que se votaba por candidatos uninominales a listas únicas con tantos candidatos como curules a proveer y se incorporó la modalidad del voto preferente y no preferente como opción para inscribirse ante la Registraduría.

Estas circunstancias conllevaron a la necesidad de construir un cambio en los diseños de las tarjetas electorales para las corporaciones, este hecho obligó a la Registraduría Nacional del Estado Civil a implementar nuevas estrategias de pedagogía electoral en el país.

Por lo tanto, si este es el marco jurídico de la transición de *papeletas de votación* a la *tarjeta electoral*, de donde sale ese vulgarismo de “tarjetón”, remontándonos al acuerdo político para la elección de los integrantes de la Asamblea Constituyente<sup>4</sup>

(9 de diciembre de 1990) se introdujeron varios cambios al sistema electoral colombiano, que en su momento implicaron una verdadera revolución electoral.

Se adoptó la circunscripción nacional plurinomial, el uso de la *tarjeta electoral*, su distribución por el Estado en todas las mesas de votación, esta reforma ya se había puesto en práctica en la elección presidencial; se establecieron excepciones a los requisitos para la participación de indígenas y jóvenes y dos (2) cupos especiales para los voceros de grupos guerrilleros.

En la Asamblea Constituyente se inscribieron 114 listas, de las cuales se eligieron 46 delegatarios por cociente y 24 por residuo. Ante las dificultades para agruparse, algunos candidatos y, en particular, el Partido Liberal apeló a lo que se denominó la “operación avispa”, para lograr cupos mediante residuos electorales.

Los candidatos inscritos fueron 788, aproximadamente, entonces los medios de comunicación dimensionaron ese volumen, porque ameritaba desplegar una tarjeta tan grande que la denominaron “tarjetón”, por su tamaño, por la cantidad de candidatos y por ser la primera vez que se utilizaba una tarjeta tan grande.

Pero la palabra “tarjetón”, aunque no estaba plasmada en la ley, se volvió tan popular que aterra a candidatos, profesores universitarios, periodistas, investigadores, jueces de la República.

A partir del Acto Legislativo 01 del año 2003 “Reforma Política”<sup>5</sup>, se cambió sustancialmente el sistema de elección de las corporaciones públicas, pasó de ser una elección donde se votaba por candidatos uninominales a listas únicas y se incorporó la modalidad del voto preferente y no preferente como opción para inscribirse ante la Registraduría, este hecho también obligó al cambio de los diseños de tarjetas electorales para las corporaciones e implementar nuevas estrategias en la pedagogía electoral.

Tal como lo comenta el doctor Guillermo Mejía Mejía, exmagistrado del Consejo Nacional Electoral, en su libro *Régimen jurídico de las elecciones en Colombia*, varios fueron los argumentos que el legislador invocó para crear el nuevo el nuevo mecanismo electoral, entre otros, acabar con las listas hechas a bolígrafo por los caciques electorales y el fortalecimiento interno de los partidos, pues se creía que la emulación entre los candidatos de una misma lista generaba mayores oportunidades para los electores que podían escoger entre múltiples opciones, es decir, una democracia más sólida, más dura.

En este aspecto, este cambio de mejora en el proceso democrático después de 15 años está demostrando que hacen falta mecanismos de socialización que reduzcan los niveles de votos nulos y que faciliten al elector esa interacción o la escogencia de sus

candidatos o de las opciones de su voto. Estos mecanismos pueden ser: puntos de encuentro entre los ciudadanos con las herramientas electorales en todo tiempo, talleres virtuales, y presenciales desde la escuela hasta la academia y la creación de una unidad móvil de pedagogía electoral.

Es más dentro de una próxima reforma electoral esta opción de las listas abiertas tiende a desaparecer o ¿será el camino para facilitarle al elector su escogencia?

El modelo de tarjeta electoral para Senado de la República se construyó en dos espacios: uno en donde se encontraban ordenados de acuerdo con un sorteo previo y dos, la numeración de los candidatos que corresponde al número de curules a asignar.

Por lo tanto, en las elecciones de Autoridades Locales<sup>6</sup> realizadas en el año 2003, se pusieron a prueba las primeras tarjetas electorales con voto preferente y no preferente por circunscripción departamental, para el caso de las Asambleas y una por cada municipio para el caso de los Concejos, este diseño incluía en cada casilla el logotipo de cada partido o movimiento político con los candidatos preferentes de la lista con su respectivo número. A pesar de las jornadas de capacitación que se hicieron con los jurados de votación, otros actores del proceso y la ciudadanía en general, se obtuvo como resultado altos

<sup>5</sup> Todo esto estimuló el surgimiento de múltiples y pequeñas fuerzas, que con muy pocos votos, tenían la posibilidad de acceder a las corporaciones públicas. Si bien esta proliferación de partidos y movimientos políticos podía interpretarse como una apertura y democratización del sistema político, en la práctica trajo consecuencias negativas. [www.Congresovisible.com](http://www.Congresovisible.com), 2010

<sup>6</sup> El Acto Legislativo número 1 del 9 de enero de 1986, reformó la Constitución Política de Colombia y estableció que todos los ciudadanos deben elegir directamente los Alcaldes Municipales. Asimismo determinó que la primera elección de Alcaldes tendría lugar el segundo domingo de marzo de 1988. [www.registraduria.gov.co](http://www.registraduria.gov.co)

<sup>3</sup> Diario Oficial 45.237 Acto Legislativo 01 de 2003 (julio 03) Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones

<sup>4</sup> La Asamblea Nacional Constituyente y la Constitución Política que se consagró en 1991 representaron un giro en la historia de Colombia. Una iniciativa del gobierno que fue apropiada por estudiantes en diferentes ciudades del país, se convirtió en una gran consulta a nivel nacional donde se involucraron diversos actores sociales y resultó en la elección de 70 representantes para redactar un nuevo pacto social. [www.banrecultural.org](http://www.banrecultural.org), 1996.





porcentajes de votación nula y tarjetas no marcadas debido a la dificultad de los electores de acoplarse a este nuevo sistema de elección y a un nuevo diseño de tarjeta.

Posteriormente, en el año 2006, en las elecciones de Congreso, por segunda vez en la historia de las elecciones, se implementó este sistema de elección con una tarjeta electoral reformada en escala de grises para Senado, dividida en dos circunscripciones; la primera parte denominada “A” para la circunscripción nacional en la que se ubicaron en la parte superior los logos de las colectividades políticas participantes y debajo los números de los candidatos a elegir del 1 al 100; la parte “B” se destinó para la circunscripción de Senado indígena, que elige dos senadores incluyendo dos números de candidatos para las listas preferentes el 201 y el 202.

El mismo sistema se utilizó para el modelo de tarjeta electoral de Cámara de Representantes que en su diseño incluyó tres (3) circunscripciones electorales así: Una primera parte denominada “A” para Cámara Territorial de cada departamento; la cual incluía los logos de los partidos inscritos en la parte superior y debajo los números de los candidatos a partir del 101 y hasta las curules a elegir que eran diferentes en cada departamento, este parámetro se definió por el número de habitantes.

La segunda parte de esta tarjeta o parte “B” se dispuso para elegir la Cámara de Representantes de la Circunscripción Especial Indígena, que eligió una curul solamente y para la que se inscribieron colectividades políticas con la modalidad de voto no preferente; por lo tanto, no hubo necesidad



de insertar números de candidatos en esta circunscripción.

La tercera parte de esta tarjeta electoral denominada parte “C” se destinó para elegir dos curules a la Cámara de Representantes de la Circunscripción Especial de Comunidades Negras y en la que se incluyeron los números 301 o 302 para los candidatos.

Con los anteriores diseños y a pesar de la pedagogía realizada por la Registraduría en

el país, se presentaron confusiones entre los ciudadanos electores en el momento de marcar las opciones propuestas en las tarjetas electorales, dando como resultado porcentajes altos de votación nula y no marcada.

El modelo de tarjeta electoral del 2006 fue también utilizado para las elecciones de Congreso 2010 que igual presentó dificultad para los electores con un alto margen de votación nula y votos no marcados.

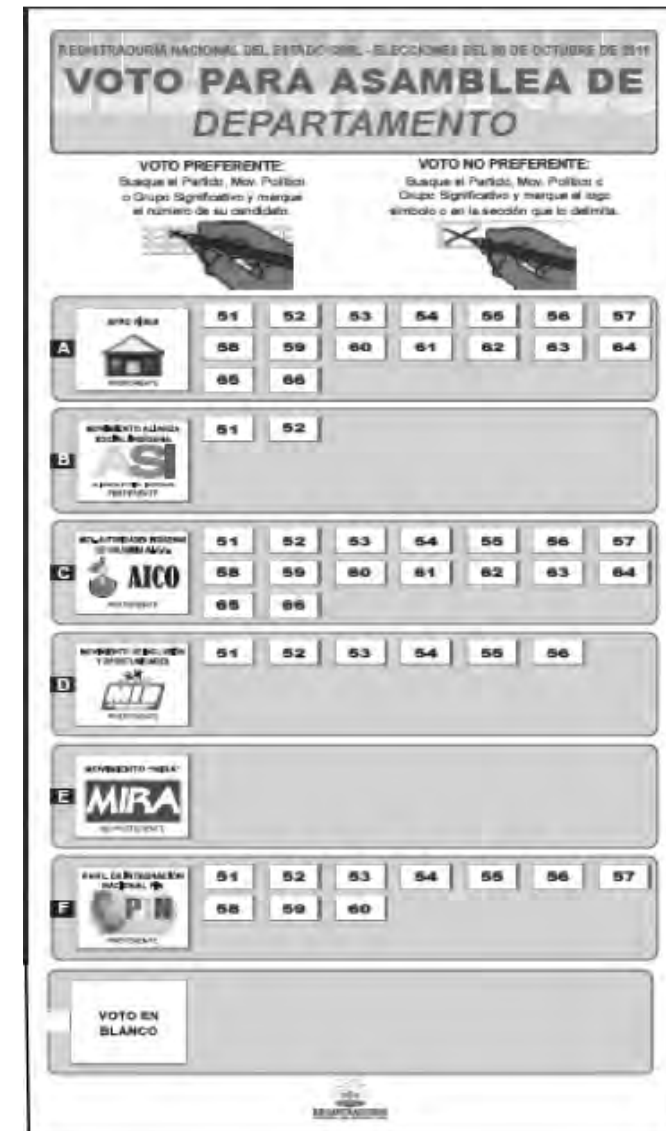
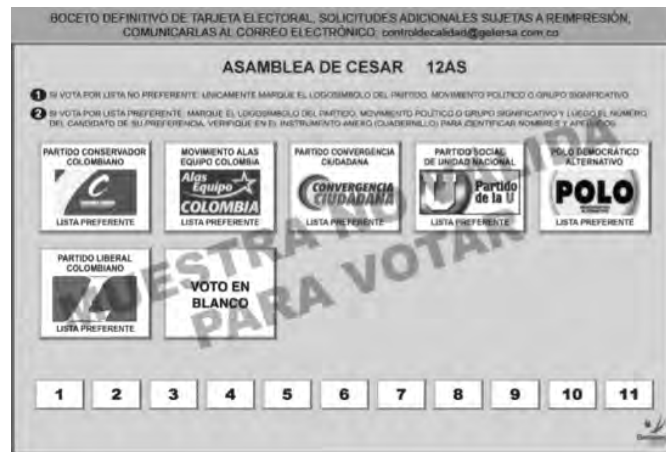
## MODELOS DE TARJETAS ELECTORALES AÑO 2007

### Asamblea Departamental Concejo Municipal

Para las elecciones de Autoridades Locales de 2011 la Registraduría Nacional trabajó en varios diseños de tarjetas electorales, estos fueron el resultado de arduas jornadas de investigación y de capacitación de las cuales surgió un diseño que fue sujeto de

pruebas piloto realizadas en convenios con la Universidad de los Andes y el Instituto Republicano Internacional (IRI), este ejercicio pedagógico se llevó a cabo en varias ciudades del país, dando como resultado una tarjeta electoral que consolidó los aportes de Registradores, coordinadores electorales, instructores y funcionarios que aportaron ideas y adicionalmente este modelo fue socializado y aprobada por los partidos y movimientos políticos, este diseño reúne las siguientes características:

- Zona exclusiva para los partidos o movimientos políticos o agrupaciones.
- Ayuda alfabética en orden descendente de acuerdo a un sorteo previo.
- Fácil identificación de cada partido y movimiento político de acuerdo con su logo oficial al lado izquierdo de la tarjeta electoral.
- Construido de manera de columna en la cual se sobreposiciona cada zona de partido.



- Implementación de una zona de marca- ción área de partido o movimiento polí- tico o grupo significativo de ciudadanos, la la cual contiene los números de los candidatos inscritos, opción de voto pre- ferente y sin numeración cuando se el candidato inscribió sin voto preferente.
- Las marcas realizadas en dicha zona o área del partido solo se podrán clasifi- car o por el partido o por el candidato exclusivamente, no existe la posibilidad de clasificar en esta área el voto nulo.
- Se reducen los tiempos de búsqueda de partido o movimiento o candidatos.
- Potencialmente se disminuye la opción de votos nulos.
- Facilita al elector su elección de candi- datos con una sola marcación.
- Prevalece la intención de voto en todas las marcaciones.

## MODELO TARJETA ELECTORAL CORPORACIONES AÑO 2011

Así las cosas, cada evento electoral obliga a mejorar los diseños de las tarjetas electo- rales, como un mecanismo encaminado a facilitar el ejercicio del voto de los ciudada- nos y que se ajuste a las nuevas exigencias como uno de los retos de nuestra Organiza- ción Electoral<sup>7</sup>.

## MODELO TARJETA ELECTORAL SENADO DE LA REPÚBLICA AÑO 2018

Uno de los retos de la Organización Elec- toral durante el año 2018 es implementar mecanismos de votación idóneos que faci- liten el ejercicio democrático de elegir y ser elegido, de los cuales podemos destacar la inscripción de ciudadanos e inscripción de candidatos automatizada, la identificación de ciudadanos y jurados en los puestos de votación con el componente de biometría y la digitalización de las actas de escrutinio en tiempo real.

El debate electoral de Senado de la Repúbl- ca y Cámara de Representantes contó con un modelo de tarjeta electoral que brindó condiciones de igualdad y de transparencia para los conglomerados políticos y candi- datos en contienda, ya que a su vez facilitó al elector escoger la opción de su preferen- cia y permitió a los jurados de votación un procedimiento fácil para la clasificación de los votos y un escrutinio de mesa ágil y ve- raz, como principio de eficacia<sup>8</sup>.

De acuerdo con la complejidad del debate electoral 2018, es importante resaltar que se inscribieron un total de 2.737 candidatos para Senado de la República agrupados en 16 partidos, movimientos y grupos sig-

Civil y por los demás organismos que establezca la ley. Artí- culo 120 de la Constitución Política de Colombia.

8 Principio de la eficacia del voto. Modificado. Ley 96 de 1985, Artículo 1°. Cuando una disposición electoral admita varias interpretaciones se preferirá aquella que dé validez al voto que represente expresión libre de la voluntad del elector. Conc: C. C. A., 192, 223; Ley 892 de 2004; Consejo de Estado (Sala Quinta), Expediente 3892 de 2006.



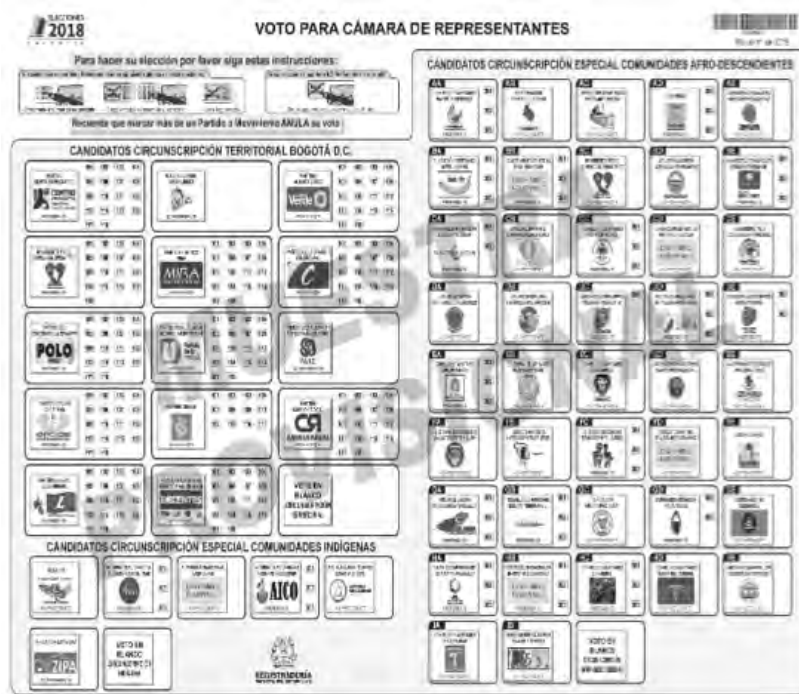
nificativos. En cuanto a la Circunscripción Especial Comunidades Indígenas se inscri- bieron 7 partidos y movimientos, cada cir- cunscripción tuvo su respectiva opción de voto en blanco.

Para Cámara de Representantes hubo 1.793 candidatos para las tres circunscripciones; cada Cámara Territorial varía de acuerdo con el índice población, 6 listas inscritas para la Circunscripción Especial Indígena y 44 grupos significativos inscritos para la Circunscripción Especial Afrodescendiente, es importante resaltar que cada una de las circunscripciones contaba con un espacio para la opción de voto en blanco.

Esta complejidad inspiró a realizar ajustes a los modelos de tarjetas electorales y para el caso de Senado de la República se tomó como base el modelo de tarjeta electoral 2011 y se pusieron en sorteo los partidos y movimientos políticos en dos columnas; para el modelo de tarjeta de Cámara se dividió en dos columnas y se ordenaron las respectivas circunscripciones de a dos al lado izquierdo y la circunscripción con mayor número de inscritos al lado derecho que corresponde a la Circunscripción Espe- cial de Afrodescendientes, facilitando así la búsqueda de los mismos.

7 La Organización Electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado





## MODELO TARJETA ELECTORAL CÁMARA DE REPRESENTANTES AÑO 2018

Teniendo las herramientas y evaluado los procesos electorales, hay que darle una transferencia de los conocimientos en positivo a todos los actores del proceso electoral, partiendo de unificar criterios a todos los instructores para que de manera escalonada impartan la capacitación a todos los actores del proceso electoral.

La temática de hacer prácticas, obligatorias las capacitaciones a jurados de votación y a testigos electorales le dan un matiz solemne al proceso electoral, es decir, mejoran

las herramientas, la pedagogía electoral augura realizar procesos democráticos exitosos.

## ESTRATEGIA PEDAGÓGICA

Como una nueva estrategia pedagógica se debe desarrollar un modelo de capacitación a electores basada en dos variables: La primera en cuanto a las tarjetas electorales no marcadas y votos nulos, ya que no tienen una correlación con las dificultades que presenta la franja de los adultos mayores con el voto protesta y, la segunda, incluye un espectro más amplio ya que son los analfabetas o la intimidación por desconocer el contexto de la tarjeta electoral y aquellos

ciudadanos que hacen que su voto no tenga ninguna repercusión en la democracia.

De acuerdo con el proyecto bandera “Todos somos democracia” se llevan las tarjetas electorales de las diferentes elecciones a los hogares geriátricos, a los colegios, a las universidades y a los centros comerciales, motivando a los electores a participar y a entender que este proceso se desarrolló debido a la apatía que presentaban los ciudadanos; también en la medida que como se repetían los nombramientos del marco teórico magistral, que en su mayoría eran profesores, este proceso se convertía en una repetición.

Basados en la teoría de Knowles<sup>9</sup> que establece seis supuestos relacionados con la motivación en el aprendizaje de adultos:

- Necesidad de saber. Los adultos necesitan conocer la razón por la que se aprende algo.
- Autoconcepto del individuo. Los adultos necesitan ser responsables por sus decisiones en términos de educación, e involucrarse en la planeación y evaluación de su instrucción.
- Experiencia previa (incluyendo el error) provee la base para las actividades de aprendizaje.
- Prontitud en aprender. Los adultos están más interesados en temas de apren-

dizaje que tienen relevancia inmediata con sus trabajos o con su vida personal.

- Orientación para el aprendizaje. El aprendizaje de adultos está centrado en la problemática de la situación más que en los contenidos.
- Motivación para aprender. Los adultos responden mejor a motivadores internos que a los externos.

Este proceso conllevará a la realización de laboratorios pedagógicos, para que se evalúen las dificultades de los votantes.

Una nueva conceptualización sobre lo que es la capacitación a jurados de votación en la que se desarrollan las competencias a adquirir (aprehender-comprender) por parte de los jurados aplicada a las normas electorales y procedimientos que facilitan la adquisición de competencias, ante las exigencias de la actual sociedad de una información veraz y confiable.

## CONCLUSIONES

Sin lugar a dudas en el contexto democrático, y los grandes avances tecnológicos y las normas que así lo sustentan, se podría pensar que estos avances tales como la inscripción automatizada, biometría, comunicaciones, transmisión de resultados en el menor tiempo posible se estructuran y conforman el paso hacia la implantación total del voto automatizado, pero los factores exógenos como el económico abren una brecha.

<sup>9</sup> Malcolm Shepherd Knowles (24 de agosto de 1913-27 de noviembre de 1997) fue un docente estadounidense que se dedicó a la anagogía. Famoso por la adopción de la teoría de anagogía; inicialmente el término fue acuñado por el docente alemán Alexander Kapp.



Grandes potencias han desarrollado diferentes modelos de voto automatizado, pero por múltiples circunstancias han regresado al papel, nosotros mantenemos una tarjeta electoral que ha evolucionado, que es confiable, ágil, de acuerdo con los que está plasmado en la ley, sin lugar a dudas, un país con un sector rural en el cual la población sigue abandonando el campo de manera progresiva. El Censo del año pasado demostró que el 74 por ciento de los habitantes de este país viven actualmente en zonas urbanas y solo el 26 por ciento permanecen en el área rural.

Adicionalmente, la incidencia de la participación, desde el punto de vista del reto a enfrentarse a una tarjeta electoral con una cantidad de candidatos, partidos, circunscripciones amerita un proyecto de ley que permita individualizar las diferentes circunscripciones electorales (indígenas y afrodescendientes).

Modelos pedagógicos de socialización de cómo se debe marcar la tarjeta electoral, cómo encontrar un partido político o un candidato, permitiría a la ciudadanía acceder a los diferentes modelos de tarjetas en la etapa preelectoral.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arnot, Madeleine (2009). *Coeducando para una ciudadanía en igualdad*. Madrid: Morata.
- Barreto Suárez, Ómar Joaquín (2007). *Derecho electoral colombiano. La actuación Administrativa*. Editorial Ibáñez.
- Beane, J. A. (2005). *La integración del currículum. El diseño del núcleo de la educación democrática*. Madrid: Morata, 2005.

Caballero Díaz, Orlando Vidal (s. f.) *Derecho electoral*, pp. 68-69.

Canaan, Joyce E. y Epstein, Debbie (Comp.) (1998). *Una cuestión de disciplina. Pedagogía y poder en los estudios culturales*. Barcelona: Paidós.

Cobo Bedía, Rosa. (ed.) (2008). *Educación en la ciudadanía. Perspectivas feministas*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

Dahl, Roberto, A. (1991). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós, p. 43.

Franklin, B. M. y Johnson, C. C. (2006). Lo que enseñan las escuelas: una historia social del currículum en los Estados Unidos desde 1950. *Revista de Currículum y Formación del Profesorado* vol. 10, (2): 1-29. Disponible en <http://www.ugr.es/~recfpro/re-v102ART1.pdf> [27 de marzo de 2008].

Giroux, H. (1995). *Democracia y el discurso de la diferencia cultural: hacia una política pedagógica de los límites*.

Ichilov, O. (Ed) (1989). *Political socialization, citizenship education, and democracy*. New York: Teachers College Press.

Martínez Bonafé, Jaume (Coord.) (2006). *Ciudadanía, poder y educación*. Barcelona: Graó.

Martínez Rodríguez, J. B. (1995). Participación y negociación en el aula: aprender a decidir. *Kikiriki*, n° 31-32: 69-76.

Mejía Mejía, Guillermo (2005). *Régimen jurídico de las elecciones en Colombia*, pp. 242-249. Educación para la ciudadanía. Madrid: Morata.

Pérez Serrano, G. (1997). *Cómo educar para la democracia*. Madrid: Editorial Popular.

Shapiro, S. (1990). Educación y Democracia: estructuración de un discurso contrahegemónico del cambio educativo. *Revista de Educación* n° 291 (enero-abril).

Thompson, José y Valverde, Ricardo (s. f.). *Organización Electoral en América Latina: Avances, retos y perspectivas*. Centro de Asesoría y Promoción Electoral.

# ANÁLISIS DEL REFERENDO CONSTITUCIONAL<sup>1</sup>

## ANALYSIS OF THE CONSTITUTIONAL REFERENDUM

Juan Manuel Charria Segura<sup>2</sup>

### RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo fundamental analizar el referendo constitucional, señalando en qué consiste este mecanismo de participación ciudadana desde el punto de vista doctrinal, jurisprudencial y personal. Asimismo, destacar las clases de referendo, las diferencias con el plebiscito; los requisitos del referendo; la posición de la jurisprudencia sobre el control constitucional de las leyes convocantes a un referendo; el alcance del poder de reforma constitucional por vía de referendo; el referendo por la paz –Ley 1745 de 2014– y la sentencia C-784 de 2014, M. P.: María Victoria Calle Correa; aspectos del referendo en la sentencia C-150 de 2015, M. P.: Mauricio González Cuervo; el referendo en el derecho comparado. Finaliza con unas conclusiones generales sobre esta temática. El presente escrito es producto de una revisión de un tema de derecho constitucional.

### PALABRAS CLAVE

Referendo, Constitución, Democracia, Participación, Corte Constitucional.

### ABSTRACT

This article has as main objective to analyze the constitutional referendum, noting what this mechanism for citizen participation from the point of doctrinal, jurisprudential and personal view, also

<sup>1</sup> El presente artículo es una adaptación de los capítulos 4, 5 y 6 del libro *El referendo constitucional y la reelección presidencial*, escrito por el autor de este artículo (Bogotá: Fundación Universitaria del Área Andina, Iltras, Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional y Grupo Editorial Ibáñez, 2018), preparado este especialmente para la presente publicación, teniendo la importancia y actualidad del tema.

<sup>2</sup> Abogado de la Pontificia Universidad Javeriana. Especializado en Derecho Sustantivo y Contencioso Constitucional de la Pontificia Universidad Javeriana. Especializado en Derecho Laboral y Seguridad Social del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Candidato a Magister en Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Javeriana. Profesor universitario en la Pontificia Universidad Javeriana, Universidad El Bosque y Universidad del Sinú - Extensión Bogotá, D. C. Gerente general de la firma Charria Segura Abogados Asociados, S. A. S. Correo electrónico: jmcharria@charriaabogados.com.

highlight the kinds of referendum, the differences with the plebiscite requirements referendum, the position of the jurisprudence on the constitutional control of the laws calling for a referendum, the scope of the power of constitutional reform via referendum, the referendum for peace (Law 1745 of 2014) and the Sentence C-784 of 2014, M. P.: María Victoria Calle Correa, aspects of the referendum in Sentence C-150 of 2015, M. P.: Mauricio González Cuervo, the referendum on comparative law, ending with some general conclusions on this subject. This document is the product of a review of a constitutional law issue.

## KEY WORDS

Referendum, Constitution, Democracy, Participation, Constitutional Court.

## 1. INTRODUCCIÓN

De conformidad con el artículo 103 de la Constitución, el referendo es uno de los mecanismos de participación ciudadana junto con el voto, el plebiscito, la consulta popular, el cabildo abierto, la revocatoria del mandato y la iniciativa popular legislativa. Es un procedimiento mediante el cual es posible reformar la Constitución de conformidad con los artículos 374 y ss. de esta, así como con lo estipulado en la Ley 134 de 1994, modificada por la Ley 1757 de 2015, ambas leyes estatutarias que regulan, protegen y promocionan las instituciones y mecanismos de participación ciudadana.

Este tipo de leyes son de carácter especial, es decir, tienen jerarquía superior sobre las leyes ordinarias, ya que según los artículos 152 y 153 de la Constitución su aprobación requiere el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara, el trámite

debe ser en una sola legislatura y necesitan el control previo de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, requisitos especiales no aplicables al trámite de leyes ordinarias.

### 1.1 Normas constitucionales y legales

La Constitución no contiene una definición sobre el referendo, solo indica que se encuentra entre los derechos políticos de los ciudadanos según el artículo 40 numeral 2.º, que afirma: “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

(...)

2.º Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática”.

Posteriormente expresa que es un mecanismo de participación ciudadana

(artículo 103), el referendo derogatorio (artículo 170) ya que es uno de los caminos para reformar la Constitución (artículos 377 y 378). A su vez, la Ley 134 de 1994 en su artículo 3.º define el referendo así: “Es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma vigente.

Parágrafo. El referendo puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local”.

Luego, en los artículos 4.º, 5.º y 33 de la mencionada ley se establecen las diferentes clases de referendo:

#### Artículo 4.º. Referendo derogatorio.

Un referendo derogatorio es el sometimiento de un acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local en alguna de sus partes o en su integridad, a consideración del pueblo para que este decida si lo deroga o no”.

#### Artículo 5.º. Referendo aprobatorio.

Un referendo aprobatorio es el sometimiento de un proyecto de acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local, de iniciativa popular que no haya sido adoptado por la corporación pública correspondiente, a consideración del pueblo para que este decida si lo aprueba o lo rechaza total o parcialmente”.

#### Artículo 33. Referendo constitucional.

A iniciativa del Gobierno, o de un grupo de ciudadanos no menor al 5% del

censo electoral, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley. El referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado qué votan positivamente y qué votan negativamente.

La aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes y que el número de éstos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integran el censo electoral”.

En los artículos 16 a 27 y 32 a 49 de la Ley 134 de 1994 se señalan los requisitos para el trámite de un referendo, entre los que se encuentran la inscripción de la solicitud de referendo, su trámite, el respaldo para la convocatoria, la materia, la campaña y la votación (que se expondrán más adelante). Adicionalmente, en los casos de los artículos 377 y 378 de la Constitución deben observarse las reglas de la Ley 5ª de 1992, que consagra el reglamento del Congreso de la República para la aprobación de este tipo de reformas.

Por su parte, la Ley 1757 de 2015 contiene en varios artículos lo relacionado con el referendo, entre los cuales se destacan los siguientes:

El artículo 1.º, que se refiere al objeto de la ley, el cual es promover, proteger y garan-

tizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y asimismo controlar el poder político.

El artículo 3.º señala las modalidades de participación, bien sean de origen popular o por autoridad pública. El referendo puede tener origen mixto, es decir, puede ser popular o por autoridad pública.

El artículo 4.º expresa que las reglas comunes a los mecanismos de participación ciudadana de origen popular en relación con la inscripción y recolección de apoyos ciudadanos se aplican para los referendos. En los artículos 5.º al 19 se desarrollan estos aspectos. Del artículo 20 al 22 se explica el trámite en corporaciones públicas y revisión de constitucionalidad de propuestas sobre los diferentes mecanismos de participación ciudadana. En relación con el referendo se dice lo siguiente:

A iniciativa del Gobierno o de la ciudadanía, de acuerdo con los requisitos fijados en la Constitución y la ley, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional o de ley, la ley que sea aprobada por el Congreso deberá incorporar el texto que se somete a referendo. A iniciativa de los Gobiernos departamental, distrital, municipal o local o de la ciudadanía, las asambleas departamentales, los concejos municipales y distritales, las juntas administradoras locales mediante

ordenanzas, acuerdos o resoluciones que incorporen el texto que se propone para referendo, podrán someter a consideración del pueblo un proyecto de norma.

En el artículo 20 se explica quién tiene la iniciativa en materia de referendo, puede ser nacional, departamental, municipal y local.

Adicionalmente, en el párrafo 1.º afirma:

Ninguna corporación pública podrá introducir modificaciones al proyecto de referendo de acto legislativo o de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local de iniciativa popular que sustituyan el sentido original de la iniciativa o alteren su esencia.

Considero importante este párrafo, pues impide que el Congreso modifique de manera sustancial el proyecto de referendo de iniciativa popular, evitando que se presente lo mismo que ocurrió con el proyecto de ley que convocaba a una segunda reelección presidencial que se plasmó en la Ley 1354 de 2009. El Congreso modificó la palabra ejercido por elegido, lo cual tenía como consecuencia que el expresidente Uribe en el primer caso podía ser reelegido para el período 2014-2018, en el segundo caso para el período 2010-2014.

El anterior argumento fue una de las razones para declarar la inexecutable de esta ley en la sentencia C-141 de 2010, M. P.: Humberto Antonio Sierra Porto.

El artículo 21 en materia de revisión previa de constitucionalidad en cuanto al referendo prescribe:

La Corte Constitucional revisará previamente el texto que se somete a referendo constitucional y el texto que se somete a consulta popular para la convocatoria a una asamblea Constituyente.  
(...).

Todo proceso de revisión previa de constitucionalidad de convocatorias a mecanismos de participación democrática deberá permitir un período de fijación en lista de diez días, para que cualquier ciudadano impugne o coadyuve la constitucionalidad de la propuesta y el Ministerio Público rinda su concepto.

Este artículo reproduce lo expresado por los artículos 241 num. 2.º y 242 de la Constitución, la Ley 134 de 1994 y el Decreto 2067 de 1991.

El artículo 31 literal d) señala:

“Los referendos de iniciativa gubernamental requieren la firma del Presidente de la República y sus ministros, los gobernadores y sus secretarios de despacho y los alcaldes y sus secretarios de despacho”.

El artículo 33 literal a) preceptúa:

“El referendo deberá realizarse dentro de los seis meses siguientes al pronunciamiento de la Corte Constitucional o Tribunal de lo Contencioso Administrativo de que trata el artículo 22 de la presente ley. No podrá acumularse la votación de más de tres referendos para

la misma fecha ni podrá acumularse la votación de referendos constitucionales con otros actos electorales”.

El artículo 34, referente a las campañas sobre los mecanismos de participación ciudadana, señala:

“Desde la fecha en la que la autoridad competente determine, mediante decreto, cuando se realizará la votación sobre un mecanismo de participación ciudadana hasta el día anterior a la realización del mismo, se podrán desarrollar campañas a favor, en contra y por la abstención, a cada mecanismo cuando aplique”.

De lo anterior se destacaría lo siguiente:

Del artículo 37:

“La tarjeta electoral o el mecanismo electrónico de votación que se emplee para los mecanismos de participación ciudadana deberá garantizar que se presente a los ciudadanos la posibilidad de manifestar libremente su decisión sobre la respectiva pregunta del plebiscito, referendo, revocatoria del mandato o consulta popular”.

Del artículo 38, literales a) y b), las reglas especiales de la tarjeta electoral o del mecanismo electrónico de votación según el mecanismo de participación:

(...).

Del artículo 41 el carácter de la decisión y requisitos. (...).

En el caso del referendo, se transcribe lo señalado por el artículo 378 de la Constitución.

Del artículo 42, literal a:

“Aprobado un referendo, el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, sancionará la norma y dispondrá su promulgación en el término de 8 días contados a partir de la declaración de los resultados por parte de la Registraduría del Estado Civil correspondiente, so pena de incurrir en causal de mala conducta”.

Finalmente, en materia de referendo están los artículos 46 y 47, que señalan: “las normas que hayan sido derogadas o aprobadas mediante referendo no podrán ser objeto de trámite dentro de los dos años siguientes. (...)”.

### 1.3 Posición doctrinaria

a) Ernesto Rey Cantor distingue entre el referendo en sentido amplio como “aquel que consiste en la participación de la ciudadanía en la aprobación de una Constitución Política, o su reforma, o de una ley, o un acto administrativo siendo su normatividad proyectada por el Gobierno, o el parlamento, o una Asamblea Nacional Constituyente, o una revolución triunfante, a fin de organizarse políticamente por medio del sufragio. En sentido restringido es la participación ciudadana en la aprobación o derogación de un texto normativo, a través del sufragio”.

“En la expresión de texto normativo se incluye el proyecto de acto como el acto en sí, entre los primeros se incluyen los pro-

yectos de acto legislativo, de ley, de actos administrativos como ordenanzas, acuerdos y resoluciones locales. En el segundo caso, se refiere al producto acabado. En el primer caso sería el referendo aprobatorio y en el segundo caso el derogatorio”<sup>3</sup>.

b) Guillermo Francisco Reyes González lo define como “la convocatoria que se hace al pueblo para que por medio de votación directa apruebe o rechace un proyecto de norma, o para que se derogue o no una norma que se encuentra vigente”<sup>4</sup>.

En conclusión, los doctrinantes colombianos coinciden en aspectos sustantivos a propósito de la definición de referendo. Este se encuentra en constituciones de diversos países que han puesto en práctica este mecanismo de participación ciudadana. En nuestro país se encuentra en la Constitución (artículos 103, 377 y 378), en las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015 y desarrollado por la jurisprudencia constitucional (sentencias C-180 de 1994, C-551 de 2003, C-141 de 2010, C-397 de 2010 y C-150 de 2015). Finalmente, está el caso del referendo por la paz (Ley 1745 de 2014 y sentencia C-784 de 2014).

### 1.4 Posición jurisprudencial

La jurisprudencia constitucional, en la sentencia C-180 de 1994, M. P.: Hernando Herrera Vergara, expone varios aspectos del referendo de la siguiente manera:

3 Rey Cantor, Ernesto (2003). *Referendo, asamblea constituyente y congreso*. Bogotá: Ediciones Ciencia y Derecho, pp. 96 y ss.

4 Reyes González, Guillermo (2005). *El nuevo orden político y electoral en Colombia*. Bogotá: Legis Editores, S. A., p. 675.

En primer lugar, se destaca que el referendo es desarrollo de la democracia participativa:

El principio de participación democrática expresa que no solo es un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades, así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo. En segundo lugar, se señala que es un mecanismo de participación ciudadana: ‘Tales mecanismos de participación democrática, en el ámbito de lo político, conforme al ya citado artículo 103 son: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato’.

En tercer lugar, la Corte menciona las diferentes clases de referendos así: ‘El referendo es el mecanismo mediante el cual el pueblo aprueba o rechaza las decisiones normativas de las autoridades, expresadas en un texto ya elaborado de proyecto; lo hay para derogar reformas constitucionales y leyes, para aprobar reformas a la Constitución y para convocar Asambleas Constituyentes. Nuestra Constitución distingue entre las modalidades de referendo en las cuales se encuentra el derogatorio de una ley (artículo 170), de una reforma constitucional (artículo 377) y el aprobatorio que incluye la posibilidad de reformar la Constitución (artículos 377 y 378)’. En cuarto lugar,

se define la naturaleza del referendo y su importancia en la vida política, económica, social, cultural, ambiental y jurídica del país. (...).

En quinto lugar, la Corte menciona el procedimiento para convocar el referendo y el control constitucional sobre el mismo, así: ‘La referencia que se hace al ‘fallo de la Corte Constitucional’ se declara exequible, en el entendido que se refiere a la decisión que a esta Corporación le compete proferir con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a referendo, solo por vicios de procedimiento, al tenor de lo dispuesto en el numeral 2.º del artículo 241 de la Carta Política. Una interpretación distinta del fragmento que se glosa, no se acompañaría con el artículo 241 de la Carta’.

De otra parte, la sentencia C-150 de 2015, M. P.: Mauricio González Cuervo, señala lo siguiente:

El referendo se encuentra enunciado en el numeral 2.º del artículo 40 y en el artículo 103 de la Constitución. El artículo 106 establece el fundamento general para la regulación de los referendos territoriales. El artículo 170, a su vez, se ocupa específicamente del referendo legal derogatorio. En el artículo 307 se alude al referendo como el mecanismo que debe seguirse para convertir una región en entidad territorial<sup>5</sup>. Igualmente, el artículo 241, en

5 Sentencia C-180 de 1994.



sus numerales 2.º y 3.º, alude al referendo al ocuparse de asignar competencias de control judicial a la Corte Constitucional. También los artículos 377 y 378 prevén disposiciones especiales para el caso de los referendos constitucionales derogatorio y aprobatorio respectivamente. (...).

Este Tribunal ha destacado que el referendo es una modalidad de participación semidirecta y ‘hace relación tanto a un procedimiento como a un recurso de quien, en ejercicio de la soberanía nacional, consulta al legislador primario para que ‘refrende, autorice, corrobore, certifique o respalde’ un texto normativo ya formalizado<sup>6</sup>. En esa dirección se ha establecido que la distinción del referendo respecto del plebiscito consiste en que en el primero el pronunciamiento popular se refiere a ‘un texto normativo ya elaborado que bien puede ser un proyecto de norma jurídica o una norma jurídica ya en vigor’ al paso que el plebiscito ‘versa sobre una decisión que no se ha plasmado normativamente en un texto positivo o escrito’<sup>7</sup>.

En consecuencia, la Corte Constitucional en la citada sentencia reitera los planteamientos expuestos en la sentencia C-180 de 1994.

### 1.5 Clases de referendo

La sentencia C-150 de 2015, M. P.: Mauricio González Cuervo, explica lo siguiente:

**El referendo derogatorio.** La Constitución no prevé una definición del referendo derogatorio. Sin embargo, el fundamento constitucional de tal mecanismo de participación se encuentra, además de su enunciación general en los artículos 40 y 103 de la Constitución, en el artículo 377 relativo al referendo constitucional derogatorio, en los artículos 170 y 241 num. 3.º en el caso del referendo legal derogatorio y en el artículo 106 en lo relativo al referendo derogatorio de normas del orden territorial<sup>8</sup>. (...).

**El referendo constitucional derogatorio.** El referendo constitucional derogatorio se instituye como la posibilidad de que los ciudadanos se pronuncien para definir si se deroga o no un acto legislativo aprobado por el Congreso de la República. La Constitución Política prevé en sus artículos 241 y 377 algunas reglas específicas en esta materia.

La primera de ellas se refiere al respaldo requerido para su promoción indicando (i) que el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integran el censo pueden solicitar su realización a la Registraduría. La segunda delimita temporalmente la presentación de la solicitud señalando (ii) que ella puede hacerse en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la pro-

mulgación del acto legislativo. La tercera regla se refiere a la delimitación temática previendo (iii) que comprende a los actos legislativos aprobados por el Congreso que se refieran a los derechos reconocidos en el capítulo 1 del título II de la Constitución y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular o al Congreso. La cuarta regla establece (iv) que, con anterioridad al pronunciamiento popular, la Corte Constitucional debe pronunciarse sobre su constitucionalidad, únicamente por vicios de procedimiento en su formación. Finalmente, en quinto lugar, (v) se prescribe que la reforma constitucional se entenderá derogada cuando en la votación correspondiente participe la cuarta parte del censo electoral y vote en contra de la reforma constitucional la mayoría de los sufragantes. (...).

**El referendo legal derogatorio.** Para el caso del referendo legal derogatorio la Constitución prevé varias reglas. En primer lugar (i) prescribe que el diez por ciento (10%) de los ciudadanos integrantes del censo electoral puede solicitar ante la organización electoral que se convoque un referendo para derogar una ley (art. 170, primer inciso). En ese contexto el artículo 35 de la Ley 134 de 1994 dispuso que, para estos efectos, son leyes las expedidas por el Congreso y los Decretos que dicte el Presidente de la República en desarrollo de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso. Establece

también la Constitución (ii) que satisfecho ese requerimiento y sometida al pueblo la propuesta de derogación, la ley se entenderá derogada cuando, habiendo participado al menos la cuarta parte del censo electoral, la mayoría de los sufragantes así lo decidan (art. 170, segundo inciso). La tercera regla constitucional dispone que este mecanismo (iii) no podrá ser empleado cuando se refiera a leyes aprobatorias de tratados internacionales, a la ley de presupuesto o a leyes fiscales o tributarias (art. 170, tercer inciso). Finalmente, en cuarto lugar, (iv) define que la Corte Constitucional es competente para adelantar el control constitucional posterior de los referendos sobre leyes (art. 241 num. 3.º).

**Referendo territorial derogatorio.** En el caso del referendo derogatorio de las disposiciones adoptadas en el orden territorial, la Constitución permite que por iniciativa de la autoridad o corporación territorial o de un mínimo de diez por ciento (10%) de los ciudadanos inscritos en el censo electoral, se someta a su decisión la adopción o no de disposiciones de interés para la comunidad (artículo 106). (...).

**El referendo aprobatorio.** De la misma manera en que ello ocurre para el caso del referendo derogatorio, el aprobatorio no es objeto de definición en la Constitución. Sin embargo, existen, además de las normas generales contenidas en los artículos 40 y 103, diferentes disposiciones que se ocupan de tal figura. (...).

6 Sentencia C-180 de 1994.

7 Sentencia C-180 de 1994.

El artículo 5.º de la Ley 134 de 1994 indica que tal mecanismo consiste en ‘el sometimiento, a consideración del pueblo, de un proyecto de acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local de iniciativa popular que no haya sido objeto de aprobación por parte de la respectiva corporación pública, para que aquel decida si total o parcialmente, lo aprueba o lo rechaza’.

**Referendo legal aprobatorio.** En el caso del referendo legal aprobatorio la Constitución únicamente indica que este Tribunal es competente para adelantar el control constitucional posterior de los referendos sobre leyes (artículo 241 num. 3.º). Considerando que el artículo 170 se ocupa de regular el referendo derogatorio, las restricciones temáticas allí establecidas no resultan aplicables a esta clase de referendo. (...).

**Referendo aprobatorio territorial.** Para el caso del referendo aprobatorio de disposiciones de las entidades territoriales la Constitución no señala nada diferente a lo establecido previamente para el caso del referendo derogatorio de disposiciones aprobadas en las instancias correspondientes de las entidades territoriales (artículo 106). (...).

**El referendo constitucional aprobatorio.** La lectura de las disposiciones constitucionales permite identificar las principales reglas aplicables a este tipo de referendo. Así, en primer lugar (i) el artículo 378 prevé las condiciones de promoción del mecanismo prescri-

biendo que la iniciativa puede ser del Gobierno o de un grupo de ciudadanos que, según lo señalado en el artículo 155 de la Carta, debe ser igual o superior al cinco por ciento (5%) del censo electoral. La segunda regla, señalada en la misma disposición, (ii) demanda la intervención del Congreso, exigiendo que, mediante la aprobación de una ley por mayoría absoluta de ambas Cámaras, se decida someter a referendo la iniciativa presentada. En tercer lugar, también el artículo 378, (iii) ordena que el cuestionario planteado a los electores se presente de forma tal que puedan elegir libremente en el articulado aquello que votan positivamente y aquello que votan negativamente. En cuarto lugar, (iv) el artículo 241 num. 2.º señala que antes del pronunciamiento del pueblo, esta Corporación examine la constitucionalidad de la convocatoria únicamente por vicios de procedimiento. En quinto lugar (v) la aprobación de la reforma constitucional exige la participación de más de la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral y la votación afirmativa de más de la mitad de los sufragantes. En sexto lugar, (vi) las materias objeto de referendo constitucional no se encuentran limitadas y las únicas restricciones que se le imponen son las que corresponden a los vicios de procedimiento en su formación. (...).

En consecuencia, la Corte Constitucional es muy clara en explicar cuáles son las diferen-

tes clases de referendos en el ámbito nacional y territorial: los aprobatorios, los derogatorios, los constitucionales y los legales.

### 1.6 Diferencias entre referendo y plebiscito

Al revisar planteamientos doctrinarios se han presentado confusiones frente a este tema, pues algunos constitucionalistas y en algunas constituciones (como la de Uruguay) se utilizan estos conceptos de manera similar.

En algunos casos la diferencia se fundamenta en que el plebiscito es un voto de confianza o de rechazo a la gestión política del gobernante. En cambio, en el referendo es la ratificación o no de un texto. Esta diferencia parece ser la señalada por la Ley 134 de 1994, que en el artículo 3.º define el referendo (véase 1.1) y en el artículo 7.º define el plebiscito así: “Es el pronunciamiento del pueblo, convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del ejecutivo”.

La Ley 1757 de 2015 en el artículo 3.º señala que el referendo tiene origen mixto (puede ser popular o por autoridad pública); el plebiscito sólo tiene origen en la autoridad pública, como el caso de lo que hizo el Gobierno con el plebiscito para aprobar el acuerdo de paz con el grupo guerrillero FARC-EP.

Si se observa, la Ley 1757 de 2015 señala en su parte final claramente que el plebiscito, a diferencia del referendo, no puede mo-

dificar la Constitución Política. Artículo 20 literal c):

El Congreso de la República deberá pronunciarse sobre la conveniencia de la convocatoria a plebiscito. Cuando dentro del mes siguiente a la fecha en la que el Presidente de la República haya informado sobre su decisión de realizar un plebiscito, ninguna de las dos cámaras por la mayoría simple haya manifestado su rechazo, el Presidente podrá convocarlo. En ningún caso podrá versar sobre la duración del mandato presidencial ni modificar la Constitución Política.

En cambio, el literal a) de ese mismo artículo señala en relación con el referendo lo siguiente:

A iniciativa del Gobierno o de la ciudadanía, de acuerdo a los requisitos fijados en la Constitución y la ley, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional o de ley, la ley que sea aprobada por el Congreso deberá incorporar el texto que se somete a referendo.

Sobre este tema, Pedro Pablo Camargo indica lo siguiente: El referendo proviene del latín *referendum* y según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua ‘es el acto de someter al voto popular directo las leyes o actos administrativos para ratificación del pueblo de lo que votaron sus representantes’.

El plebiscito, que se deriva del latín *plebiscitum*, es la consulta al voto popular directo para que se apruebe la política de poderes excepcionales mediante la votación de las poblaciones interesadas o pertenecientes al Estado cuya aprobación se pretende.

Entonces existe diferencia entre estas instituciones, pues el referendo se refiere a la confirmación por la vía popular de actos de naturaleza normativa, y el plebiscito se ocupa de situaciones de hecho, actos políticos o medidas de gobierno<sup>8</sup>.

Complementariamente, Ernesto Rey Cantor cita a Maurice Duverger, quien expresa: “El plebiscito es el voto de confianza personal a un hombre y el referendo es la aprobación o el rechazo de un texto”. Para Karl Loewenstein, el plebiscito se usa para una variedad de actos de participación del pueblo en el proceso del poder. En muy buena parte de los casos significa una votación popular sobre una cuestión territorial, como la modificación de las fronteras internas o externas de un Estado. Con ello se legalizan las anexiones de territorios extranjeros. En cambio, el referendo es una auténtica participación del electorado en el procedimiento de enmienda de la Constitución<sup>9</sup>.

A su vez, la jurisprudencia constitucional en la sentencia C-180 de 1994, M. P.: Hernando Herrera Vergara, señala lo siguiente:

El proyecto recoge la doctrina universal que distingue el referendo del

plebiscito en cuanto en aquel el pronunciamiento se le pide al pueblo en relación con un texto normativo ya elaborado que bien puede ser un proyecto de norma jurídica o una norma jurídica ya en vigor, mientras que en este versa sobre una decisión que no se ha plasmado normativamente en un texto positivo o escrito.

A diferencia del referendo, en el cual se les consulta a los ciudadanos acerca de un texto normativo ya formalizado para que se pronuncien afirmativa o negativamente, en el plebiscito, se le consulta sobre una decisión no plasmada en un texto normativo para que se pronuncie favorable o desfavorablemente; es decir, que no se propone un determinado texto legal a la decisión del pueblo, sino que se somete a su consideración la decisión como tal.

Aunque algunos se han referido a la posibilidad de un referendo plebiscitario, como el caso de Rey Cantor, que señala que es la participación ciudadana para adoptar un texto normativo, apoyando políticamente al gobernante que lo proyecta y convoca. Tal fue el caso de Chile en 1980, en el que dijeron sí a la Constitución (referendo) que había proyectado la junta de gobierno de Pinochet. En la vigesimoséptima disposición transitoria, se estableció que el jefe estatal continuaría en el poder por ocho años (plebiscito)<sup>10</sup>.

Se ha señalado que en Colombia, en el año de 1957, ocurrió un plebiscito o un referendo plebiscitario. A mi juicio, se trataba de un referendo coincidiendo de acuerdo con lo expresado por la Corte Constitucional en la sentencia C-180 de 1994, que distingue ambas instituciones y con algunos tratadistas que han diferenciado ambas instituciones al respecto.

### 1.7 Requisitos del referendo

A continuación se expondrán los pasos para seguir en la aprobación de un referendo. Anotemos que las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015 exponen de una manera clara los requisitos exigidos en el trámite de este mecanismo de participación ciudadana.

El referendo puede tener iniciativa del Gobierno o del pueblo. En este último caso se nombran un promotor y vocero, que deben constituir un comité de promotores e inscribirse en la Registraduría Nacional del Estado Civil. O también, puede ser una organización cívica, sindical, gremial, etc. Para la solicitud del referendo, se utiliza un formulario elaborado por la Registraduría Nacional del Estado Civil donde se aprecie el número de firmas que deben ser recogidas por los promotores.

Una vez presentados los formularios ante la Registraduría, esta debe verificar la autenticidad de los respaldos con el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales exigidos para la realización de los mecanismos de participación ciudadana (artículo 27 Ley 134 de 1994) y expedir la certificación correspondiente.

En la actualidad se discute si es necesaria una certificación adicional sobre la financiación de la campaña y la no violación de los topes establecidos por las leyes electorales, que constituya un requisito para haber tramitado el proyecto de ley convocante en el Congreso de la República, o si no basta con que la certificación de la Registraduría se relacione exclusivamente con la recolección de firmas para presentar dicho proyecto de ley.

En el caso de los referendos constitucionales, la iniciativa debe incorporarse al Congreso mediante una ley que se denomina ley convocante, que tendrá control por parte de la Corte Constitucional para que una vez surtido el examen de constitucionalidad el pueblo se convoque y se pueda pronunciar (artículos 155, 241 numeral 2.º y 378 de la C. P.; artículo 33 de la Ley 134 de 1994).

### 1.8 Posición de la jurisprudencia sobre el control constitucional de las leyes convocantes a un referendo

En seguida nos ocuparemos principalmente del estudio de la sentencia C-397 de 2010, M. P.: Juan Carlos Henao Pérez, ya que se trata de un fallo que reitera la línea jurisprudencial luego de la sentencia C-141 de 2010. En la mencionada sentencia, la Corte Constitucional reitera aspectos tales como las características de la ley que convoca a un referendo constitucional y el control de constitucionalidad que se ejerce sobre ella, el cual no será solamente de carácter procedimental, pues también evalúa si existen

8 Camargo, Pedro Pablo (2009). *Derecho constitucional*. Bogotá: Editorial Leyer, p. 121.

9 Rey Cantor, Ernesto (2003). *Op. cit.* Bogotá: Ediciones Ciencia y Derecho, pp. 87-96.

10 Rey Cantor, Ernesto (2003). *Op. cit.* Bogotá: Ediciones Ciencia y Derecho, pp. 101-103.

vicios de competencia, que es un presupuesto del procedimiento en las reformas constitucionales (...).

Complementariamente, esta sentencia enuncia que no cualquier irregularidad en el trámite de la ley que convoca a un referendo hace que se declare su inconstitucionalidad, sino que tal anomalía debe ser de suficiente entidad para generarla.

Además, señala que el trámite de la ley convocante a un referendo constitucional debe respetar las normas constitucionales, en especial las del título XIII de la Carta, así como las normas legales –leyes 5.ª de 1992 (Reglamento del Congreso), 134 de 1994 y 1757 de 2015 (estatutarias de mecanismos de participación ciudadana)–, teniendo en cuenta que el referendo es uno de tales mecanismos, como lo indica la Constitución Política (artículo 103). En ese sentido, la sentencia C-397 de 2010, señala:

“En el artículo 378 Superior se establecen las condiciones básicas del procedimiento de formación que se deben cumplir en la adopción de un referendo constitucional de iniciativa ciudadana. Estas condiciones básicas a la vez predefinen el marco de referencia que debe tener en cuenta la Corte al ejercer sus funciones como guardiana de la Constitución sobre este tipo de actos reformativos.

Ese marco normativo de referencia para el ejercicio del control de constitucionalidad también incluye el artículo 379 de la Carta, que establece que la convocatoria a un referendo cons-

titucional sólo podrá ser declarada inconstitucional cuando se violen los requisitos establecidos en el título XIII de la Constitución.

No obstante, y teniendo en cuenta que la Constitución es un texto armónico que debe ser interpretado de manera sistemática, esta Corporación ha reconocido que dicho marco no se agota con lo expresamente señalado en los artículos 241.2, 378 y 379 de la Carta”.

(...).

A este respecto parece evidente que el control constitucional que hace la Corte sobre la ley convocante a un referendo no debe sujetarse a la vulneración del título XIII de la Carta, sino a todas las disposiciones constitucionales, pues la Constitución es un cuerpo integrado, el cual no puede ser vulnerado por ninguna norma de inferior jerarquía, donde el trámite de la ley convocante debe sujetarse a lo dispuesto por la Constitución y las diferentes disposiciones relacionadas con este tema.

### 1.9 Alcances del poder de reforma constitucional por vía de referendo

En las siguientes líneas nos ocuparemos del estudio y los alcances del poder de reforma constitucional por vía de referendo. Para tal efecto, veremos características especiales de la ley convocante a un referendo, la protección constitucional de la libertad del elector en los referendos y sus implicaciones sobre la ley respectiva. Adicionalmente, estudiaremos los últimos pronunciamientos de la Corte Constitucional

en relación con el denominado referendo por la paz contenido en la Ley 1745 de 2014 y las novedades sobre este mecanismo de participación ciudadana contenidas en la Ley 1757 de 2015.

#### 1.9.1 Características especiales de la ley de referendo

De acuerdo con la sentencia C-551 de 2003, M. P.: Eduardo Montealegre Lynett, el referendo como mecanismo de reforma constitucional no pretendió consagrar un procedimiento de democracia directa pura, sin controles judiciales, y que estuviera totalmente desvinculado de las instancias de representación.

La ley de referendo es entonces una ley convocante, que incorpora un proyecto de reforma constitucional, que debe ser sometido a consideración de la ciudadanía, y en ese sentido la expedición de la ley es uno de los pasos de la reforma constitucional. Se trata pues de una ley aprobada por el Congreso como legislador, no como titular del poder de reforma, pero orientada a que se reforme la Constitución por medio de la participación ciudadana directa al pueblo, como titular del poder de reforma.

La Constitución establece las siguientes exigencias particulares sobre la ley de referendo: (i) la reserva de iniciativa en favor del Gobierno, (ii) la aprobación por mayoría absoluta de los miembros de ambas Cámaras, (iii) la presentación del texto sometido a votación popular para garantizar la liber-

tad del elector, y (iv) que los proyectos de reforma constitucional que dicha ley contiene no reforman *per se* las disposiciones de la Carta, ya que no han sido aprobados aún por la ciudadanía. La ley de referendo es de todos modos una ley, y por ello al proyecto presentado por el Gobierno le son aplicables todas las normas y principios que rigen la formación de las leyes, y debe cumplir todos los pasos de la formación de las leyes, salvo que expresamente la propia Constitución establezca requisitos particulares, o que su naturaleza de ley convocante implique inequívocamente que una determinada regla constitucional sobre la formación de las leyes no se le aplica, o adquiere en ella características particulares.

Es importante señalar que efectivamente el referendo es un mecanismo de participación ciudadana que desarrolla el concepto de democracia participativa, en el cual el pueblo es el que toma la decisión de aprobarlo o no. Pero, como también es un mecanismo de reforma a la Constitución debe someterse a diversos controles, como el de constitucionalidad a cargo de la Corte Constitucional y a los requisitos señalados en el artículo 378 de la Constitución.

Consideramos, como lo señala la jurisprudencia, que en este instrumento de reforma participan varios órganos, para que sea finalmente el pueblo el que tome la decisión como titular de la soberanía. Si es de iniciativa gubernamental, el Gobierno lo presenta, las Cámaras legislativas lo deba-



ten y aprueban la ley convocante; la Corte Constitucional ejerce el control de constitucionalidad; y finalmente la ciudadanía adopta la decisión de aprobarlo o no.

La jurisprudencia ha dicho que la ley del referendo es convocante, pues su objeto consiste en que el pueblo, en uso de su soberanía, se pronuncie a favor o en contra de las modificaciones de la Constitución. En definitiva, es una ley especial que tiene un control de constitucionalidad con las características señaladas por la Corte Constitucional.

#### 1.9.2 La protección constitucional de la libertad del elector en los referendos y sus implicaciones sobre la ley respectiva

En la Sentencia C-551 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynnett señala:

Que la libertad del elector debe ser protegida en toda elección, pero a su vez el artículo 378 ordena que esta sea amparada especialmente en los referendos constitucionales, es claro que el Constituyente mostró una preocupación especial por dicha libertad en el caso de la reforma a la Constitución mediante referendo. Por esa razón, la Constitución ha establecido una protección especial y reforzada de la libertad del votante en los referendos constitucionales, la cual cumple una función imprescindible: garantizar la correcta y libre formación de la voluntad política de la ciudadanía y por ende la legitimidad de la decisión popular en el referendo.

De otro lado, el mandato de protección de la libertad del elector previsto por el artículo 378 superior no se limita a repetir las garantías generales del derecho al sufragio como su carácter igualitario, universal y secreto, sino que se orienta específicamente a la forma de presentación del articulado sometido a la consideración del pueblo. En efecto, esa disposición ordena que el temario esté redactado y presentado de manera tal que el elector pueda escoger libremente lo que apoya y lo que rechaza.

Teniendo en cuenta la rigurosidad de los planteamientos formulados en la sentencia referida, considero fundamental el respeto por la libertad del elector, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 378 de la Constitución para que este sea el que escoja libremente qué vota positiva y qué negativamente. Por ello, las preguntas que se incorporan a la ley convocante deben ser claras en la medida que el elector pueda comprender y decidir libremente sobre el texto normativo sometido a su consideración.

#### 1.9.3 El referendo por la paz –Ley 1745 de 2014– Sentencia C-784 de 2014, M. P. María Victoria Calle Correa

En este acápite pretendemos mostrar como la Ley 1745 de 2014 es inconstitucional a pesar de que al ser una ley estatutaria la Corte Constitucional efectuó un control previo de constitucionalidad en la Sentencia C-784 de 2014, M.P. María Victoria Calle

Correa. A nuestro juicio es inconstitucional por las siguientes razones:

- a) Consideramos que este proyecto de ley estatutaria intenta hacer coincidir los referendos de los que habla con otros actos electorales para poder así superar el umbral y reformar la Constitución “comprometiendo la libertad del elector”. Con estas normas se afecta la posibilidad de abstención, legítima en los referendos.
- b) Lo anterior es claramente violatorio del artículo 378 de la C. P., y de la Sentencia C-551 de 2003, M. P. Eduardo Montealegre Lynnett. No es cierto que con esta ley se haga expansivo el principio democrático, ya que en materia de referendos se puede configurar la abstención la cual es legítima, válida y la jurisprudencia lo ha indicado en múltiples oportunidades. La Ley 1745 de 2014 busca evitar que se produzca la abstención de los votantes.
- c) Por lo tanto, combinar un referendo que tiene unas reglas con un umbral mínimo exigido que en el caso de las reformas constitucionales vía referendo es la cuarta parte del censo electoral (artículo 378 C. P.), porque la abstención es legítima y otros actos electorales en los que no se exige umbral y sí se entregan estímulos a los votantes porque la abstención no es importante (elecciones de Presidente de la República, Alcaldes, Gobernadores, etc.).
- d) Esta ley vulnera la libertad del elector, no supera el test de proporcionalidad, pues

no es idónea, necesaria ni proporcional en sentido estricto, se sacrifica desproporcionadamente un principio constitucional y un derecho fundamental como es la libertad del elector. Lo anterior vulnera lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-551 de 2003.

- e) Este proyecto de ley estatutaria vulnera las prohibiciones establecidas por la Constitución, la ley estatutaria de mecanismos de participación ciudadana y la jurisprudencia constitucional. Estas normas se deben aplicar en todos los casos sin excepción alguna, de lo contrario se violaría también el principio de igualdad.
- f) No se pueden combinar el referendo cuya naturaleza es de la democracia participativa con la elección de personas cuya fuente es la democracia representativa, son dos conceptos totalmente diferentes.
- g) La Constitución y la ley no distinguen diferentes clases de referendo, sino que existe un solo procedimiento para cualquier tipo de referendo consagrado en las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, se deben seguir las mismas reglas de juego para cualquier referendo independiente del tema que trate. Parece que esta ley crea otros mecanismos de participación ciudadana.

Lamentablemente la Corte Constitucional de forma equivocada hizo caso omiso a estas observaciones y mediante la Sentencia C-784 de 2014, M. P. María Victoria Calle Correa declaró la exequibilidad del proyecto

de ley estatutaria que hoy en día es la Ley 1745 de 2014 por las siguientes razones:

Los referendos de que trata este proyecto de ley han de ser entendidos como una opción institucional legítima, entre otras, y no como la única posibilidad, ni tampoco como la única legítima, para materializar los acuerdos finales.

Escoger un mecanismo de participación democrática para terminar el conflicto y transitar hacia la paz es una opción que interpreta cabalmente la filosofía de la Carta de 1991. La Constitución de 1991 expresa entre sus compromisos los de alcanzar la paz y promover la participación ciudadana (C. P. arts. 1°, 2°, 40, 22 y 103), pero no como objetivos que deban o puedan perseguirse desarticuladamente. (...). La Corte no considera, conforme lo mencionado, que este proyecto de ley cuyo objeto se delimita en el artículo 1° desconozca en sí mismo el principio de igualdad representado legislativamente en la generalidad de las leyes. Tampoco comparte la idea de que en su contenido admita como posible la introducción de reformas constitucionales no generales, abstractas o impersonales. (...).

El proyecto de ley bajo examen no admite tampoco referendos armados. Esa situación no es, ni expresa ni tácitamente admitida, permitida y mucho menos ordenada por precepto alguno de la iniciativa bajo control. El proyecto de ley tampoco acepta tipo alguno

de coacción o amenaza sobre el cuerpo electoral. Por el contrario, la totalidad de sus artículos están orientados hacia el ofrecimiento de garantías electorales para los ciudadanos, y en especial para asegurar la libertad del electorado (arts. 2° y s.s.). (...).

La Corte no pierde de vista la complejidad de la situación que supondría la realización de referendos constitucionales para terminar el conflicto mientras no se ha hecho dejación de armas por los actores ilegales. Pero tampoco la asume como un factor que afecte exclusivamente los mecanismos que se regulan en este Proyecto, y no a las demás formas de participación ciudadana. (...).

El artículo 2° está compuesto por un solo inciso, pero tiene dos contenidos normativos diferenciables. El primero se desprende de la frase inicial del texto, conforme a la cual se admite la coincidencia de los referendos constitucionales a los que se refiere el Proyecto de Ley “con actos electorales”. El segundo contenido se infiere del segmento restante del enunciado, y establece que cuando efectivamente coincidan estos referendos constitucionales con actos electorales, los jurados de votación deberán “ofrecer” a los electores la tarjeta correspondiente al referendo, y estos a su turno estarán en libertad de expresarles si desean recibirla o no. (...).

La Constitución no establece de forma expresa una prohibición general de coincidencia entre referendos

constitucionales y elecciones de autoridades públicas. El artículo 104 de la Carta ciertamente prevé que las consultas populares sobre decisiones de trascendencia nacional no pueden realizarse en concurrencia con “otra elección”. Pero, para la realización de referendos constitucionales no existe una prohibición constitucional con alcance semejante.

En cualquier caso, la Corte no considera que esta reforma sea un retroceso en la protección de la libertad electoral al admitir la posibilidad eventual de coincidencia de estos referendos con otros actos electorales. (...).

Luego, no hay en la Constitución ni en la Sentencia C-180 de 1994 referencias expresas a que los referendos constitucionales nunca puedan coincidir con otras elecciones, salvo por lo que mencionan los artículos 104 y 262 de la Carta en lo atinente a su coincidencia con consultas populares de trascendencia nacional y la elección de Presidente y Vicepresidente de la República. (...).

En suma, el referendo constitucional es una elección o acto electoral, aunque en su realización no puedan ser elegidas autoridades públicas (C. P. art. 378). Los referendos constitucionales de que trata el Proyecto bajo examen no son menos importantes que las elecciones populares de autoridades públicas y, en esa medida, no se pueden considerar por su relevancia como claramente sustraídos de la prohibición de coincidencia con la

elección de Presidente y Vicepresidente de la República (C.P. art. 262). (...). La Corte advierte entonces que estas previsiones se contemplan en el Proyecto para aclarar que las campañas por la abstención activa y por el ‘no’, tendrán en estos referendos constitucionales plenas garantías de acceso democrático y equitativo a los medios, igual trato por parte de la organización electoral y derecho al equilibrio en el funcionamiento del Estado, con el fin de que el cuerpo electoral adopte su decisión como consecuencia de un debate plural, abierto, participativo y libre”.

Desafortunadamente la Corte Constitucional se equivocó en esa sentencia, ya que la Ley 1745 de 2014 no protege la libertad del elector sino, por el contrario, la vulnera, el decir que va a haber igualdad en las campañas del Sí o No es un sofisma de distracción ya que es evidente el desequilibrio entre ambas campañas.

1.9.4 Nueva ley de mecanismos de participación ciudadana –Ley 1757 de 2015– Sentencia C-150 de 2015, M. P. Mauricio González Cuervo

Se expondrán los principales aspectos de la Sentencia C-150 de 2015, M. P. Mauricio González Cuervo que ejerció el control de constitucionalidad sobre el proyecto de ley estatutaria que crea la Ley 1757 de 2015. Al respecto se destacan los principales aspectos sobre el referendo constitucional plasmados en dicho fallo.

### Reglas jurisprudenciales relativas al referendo constitucional.

**Obligación de acudir al referendo constitucional cuando el contenido de una consulta popular pueda implicar, al mismo tiempo, una reforma a la Constitución.** Ha sostenido la Corte que no es posible, mediante la consulta popular, modificar la Constitución. Cuando el mecanismo de participación pueda tener como efecto obtener un pronunciamiento del pueblo sobre un asunto de trascendencia nacional que, al mismo tiempo, implica una reforma constitucional, el trámite que debe seguirse es el correspondiente al del referendo constitucional. (...).

Prohibición de sustitución constitucional. Esta Corporación ha señalado que la modificación de la Constitución mediante el referendo no puede desconocer los límites competenciales que se siguen de su texto y, en esa medida, no es posible que el pueblo sustituya así la Carta. (...). Prueba de ello, ha sostenido que la modificación de la Constitución a través del referendo se encuentra diseñada de manera tal que combina (i) instrumentos de democracia participativa, en tanto es el pueblo quien toma la decisión, (ii) formas de democracia representativa dado que es el Congreso quien aprueba la ley que convoca y (iii) controles judiciales puesto que se exige una decisión de la Corte Constitucional antes del pronunciamiento del pueblo. (...).

**Inaplicación del artículo 170 de la Constitución a los referendos consti-**

**tucionales.** Las restricciones temáticas establecidas en el artículo 170 de la Constitución y que comprenden leyes aprobatorias de tratados internacionales, leyes de presupuesto y leyes relativas a materias fiscales o tributarias, no se aplican a los referendos constitucionales aprobatorios (...).

**Irrelevancia, para el juzgamiento de la validez de una ley que convoca a un referendo constitucional, de la expedición de un acto legislativo antes del pronunciamiento popular.** No afecta la validez constitucional de una ley que convoca un referendo constitucional aprobatorio, la adopción de un acto legislativo antes del pronunciamiento popular que comprenda las materias sometidas a decisión del pueblo. Esta regla se apoya en varias razones: (i) los textos del referendo no son normas constitucionales, (ii) los eventuales conflictos deberán ser resueltos si llegan a ser aprobadas las normas sometidas a referendo, (iii) la aprobación popular implica que las normas se encuentran respaldadas por una garantía especial de supremacía según lo dispone el artículo 46 de la Ley 134 de 1994 y, aceptar una conclusión diferente, (iv) implicaría anular la democracia participativa en tanto se atribuiría el predominio al Congreso y no al Pueblo.

**Etapas que debe satisfacer la iniciativa ciudadana antes de ser presentada ante el Congreso de la República.** Con fundamento en las disposiciones constitucionales y legales actualmen-

te vigentes la iniciativa normativa para convocar a un referendo, antes de ser radicada en el Congreso, debe cumplir al menos siete etapas. La Sentencia C-397 de 2010 las enunció así: Dichas etapas que se presentan ante la Organización Electoral, son las siguientes: (i) conformación de un Comité de Promotores; (ii) inscripción, ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, del Comité y de la solicitud de referendo; (iii) verificación del cumplimiento de los requisitos legales e inscripción de la solicitud de iniciativa ciudadana; (iv) entrega al vocero del Comité del formulario de suscripción de apoyos; (v) recolección de apoyos; (vi) entrega, dentro del término legal, de los formularios debidamente diligenciados ante la Registraduría y (vii) expedición de las certificaciones por el Registrador Nacional del Estado Civil a las que hacen alusión los artículos 24 y 27 de la LEMP". (...).

Destacamos algunas obligaciones y prohibiciones de las etapas:

Protección a la libertad del elector. Existe una obligación constitucional específica de garantizar la libertad del elector en el referendo constitucional. Así lo establece el artículo 378 al señalar que el referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado qué votan positivamente y qué votan negativamente. El deber

de proteger la libertad del elector se desdobra, según las sentencias C-551 de 2003, C-141 de 2010 y C-397 de 2010, en las exigencias de lealtad y claridad. (...).

**Prohibición *prima facie* y definitiva de las notas introductorias.** Se encuentran definitivamente prohibidas aquellas notas introductorias acompañadas de lenguaje con carga emotiva o que utilizan expresiones que no sean valorativamente neutras o que no presentan de manera completa el contenido de los artículos que introducen. Para fundamentar esta prohibición definitiva la Corte ha señalado que "las notas introductorias deben satisfacer ciertos requisitos como, (i) estar redactadas en un lenguaje sencillo y comprensible, (ii) que sea valorativamente neutro, (iii) ser breves en la medida de lo posible, (iv) no ser superfluas o inoportunas y (v) ser comprensivas del objeto que el artículo expresa (...)"<sup>11</sup>.

**Admisibilidad de preguntas complejas.** No se encuentran constitucionalmente excluidas del referendo constitucional materias que resulten técnicamente complejas, siempre y cuando las preguntas formuladas no sean ambiguas. (...).

**Prohibición de votar más de tres referendos en un solo día.** Se viola la prohibición de votar más de tres referendos en un solo día, prevista en el artículo 38 de la Ley 134 de 1994 y

11 Sentencia C-551 de 2003.

cuyo propósito consiste en proteger la libertad del elector, cuando en una misma convocatoria se abordan más de tres temas distintos. Se considerarán temas distintos “aquellos numerales que no tengan entre sí ninguna conexidad razonable, en términos temáticos, instrumentales, sistémicos o teleológicos”<sup>12</sup>.

**Prohibición de disponer la votación de un referendo cuando el mismo día se encuentre dispuesto otro acto electoral.** Es compatible con la Constitución que el legislador establezca la prohibición de que concurra en un mismo día la realización de un referendo constitucional y cualquier otro acto electoral, tal y como en la actualidad se prescribe en el artículo 38 de la Ley 134 de 1994.

No obstante, lo anterior, la Corte ha reconocido la posibilidad de que en algunos casos se autorice la concurrencia del referendo constitucional con otros actos electorales. En esa dirección, el artículo 2° de la Ley 1745 de 2014 declarado exequible en la Sentencia C-784 de 2014 permite que los referendos constitucionales que sean necesarios para la implementación de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado puedan realizarse el mismo día previsto para otros actos electorales. (...).

### **Prohibición del voto en blanco en el referendo constitucional aprobatorio y a la prohibición de otorgar estímulos a la participación**

Está prohibido incluir en un referendo constitucional aprobatorio la posibilidad del voto en blanco dado que en el artículo 378 de la Constitución no se prevén alternativas diferentes al voto de aprobación o de rechazo. (...).

**Respeto a los efectos de la abstención.** La abstención, en el caso de los referendos constitucionales, es una opción legítima de participación dado que cuando no se satisface el umbral establecido se priva de efectos la decisión positiva o negativa de los participantes. (...).

**Efectos de la decisión del pueblo de no aprobar, en referendo, una reforma a la Constitución.** La no aprobación de una pregunta sometida a referendo constitucional, no se erige en parámetro para evaluar la constitucionalidad de una disposición legislativa expedida por el Congreso. En consecuencia, ese hecho no implica la inconstitucionalidad de una norma equivalente a la no aprobada en referendo. (...).

### **1.10. El referendo en el derecho comparado**

Para complementar los aspectos tratados en el presente escrito, nos ocuparemos a continuación de presentar algunos aspectos europeos sobre el referendo en el

derecho comparado. Para tal efecto, me apoyaré en las reflexiones formuladas por el profesor Pedro Pablo Camargo<sup>13</sup>. “El referéndum como el medio de consulta popular, nació con el derecho constitucional en la revolución francesa, en homenaje a Rousseau como defensor de la soberanía popular. Siguiendo el referéndum, Napoleón acudió a dicha institución para la aprobación popular de sus Constituciones de 1799, 1802 y 1804. En Suiza en 1848, a través del referéndum, se le dio vida al primer estado federal con sistema democrático, refrendado en 1974. Se le ha utilizado para ratificar una Constitución emitida por una Asamblea Constituyente, como el caso de la Constitución francesa de 1846.

Asimismo, se utilizó para ratificar la Constitución española de 1978 celebrado el referéndum el 6 de diciembre de ese año, el Título X trata de la reforma constitucional y prevé el referéndum como medio de ratificación. La Constitución de Italia de 1947 señala que se celebrará referéndum popular para decidir la derogatoria total o parcial de una ley o de un acto con fuerza de ley cuando lo soliciten 500.000 electores o cinco consejos regionales.

La Constitución de Austria de 1929, restablecida en 1955, prevé la posibilidad de que toda revisión total de la Constitución Federal, y las revisiones parciales, si así lo solicita un tercio de los miembros del Consejo Nacional o Consejo Federal, serán sometidas a referéndum popular (artículo 44 numeral

3°). La Constitución de Portugal de 1976 le señala competencia a la Asamblea para proponer al Presidente el sometimiento a referéndum cuestiones de interés nacional (artículo 164)”.

Se observa como en diferentes constituciones europeas se ha utilizado el referéndum como medio de consulta popular para ratificar las constituciones aprobadas o para someter a consideración temas de interés nacional.

Ahora bien, en relación con las constituciones de América Latina me acojo a los pronunciamientos plasmados por Guillermo Reyes González<sup>14</sup> quien sostiene:

a. Ecuador - Constitución de 2008: “Se introduce el referendo para la confirmación de las reformas constitucionales, una vez aprobados estos textos se incorporan inmediatamente a la Constitución (arts. 443 y 444)”.

b. Perú - Constitución de 1993: “Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso por mayoría absoluta y ratificada mediante referéndum. Se omite el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas (art. 206)”.

c. Venezuela - Constitución de 1999: “Las enmiendas a la Constitución aprobadas por la Asamblea Nacional se someterán a re-

<sup>13</sup> Camargo, Pedro Pablo (2009). *Op cit.* Bogotá: Editorial Leyer, pp. 125-126.

<sup>14</sup> Reyes González, Guillermo (2005). *Op. cit.* Bogotá: Legis Editores S.A., pp. 682-684.

<sup>12</sup> Sentencia C-551 de 2003.



ferendo en los treinta días siguientes a su sanción (arts. 344 y 345)”.

En síntesis podemos concluir que el referendo ha sido un mecanismo utilizado en varios países europeos y latinoamericanos, para refrendar las reformas constitucionales, a diferencia con Colombia en donde es un mecanismo de participación ciudadana y, asimismo, es un medio directo de reforma a la Constitución.

## CONCLUSIONES

De este escrito podemos extraer las siguientes conclusiones:

El referendo constitucional tiene una doble condición, pues es un mecanismo de participación ciudadana y uno de los instrumentos de reforma a la Constitución.

La jurisprudencia constitucional ha sido muy clara en señalar que, si se quiere reformar la constitución vía referendo, dicha reforma no podrá sustituir la Constitución, en ese sentido las sentencias C-551 de 2003, C-141 de 2010, C-397 de 2010 y C-150 de 2015 sustentan dicha posición.

Las leyes estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015 reglamentan todo lo concerniente al referendo, señalan reglas tales como: El respecto a la abstención, prohibición de crear estímulos electorales en materia de referendos así como la prohibición del voto en blanco, prohibición de referendos con contenidos plebiscitarios, la prohibición del referendo multitemático, el respeto a la

libertad del elector, el respeto a los topes electorales, el que las campañas del Sí y el No tengan igualdad de condiciones, etc.; es decir recogen todo el procedimiento para llevar a cabo un referendo constitucional; el cual como se observa es muy complejo para la realización de referendos constitucionales. Lo anterior, sin incluir los costos que supone el desarrollo en la práctica de este mecanismo de participación.

Por lo anterior, en nuestro concepto resulta incomprensible que el Gobierno con el apoyo del Congreso y de la Corte Constitucional se haya elaborado la Ley 1745 de 2014 cuyo control de constitucionalidad previo fue hecho por la Corte Constitucional mediante sentencia C-784 de 2014, M. P. María Victoria Calle Correa. Es decir, se vulnera el principio de igualdad y la generalidad de las leyes, ya que las leyes estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015 deben ser aplicadas a todo tipo de referendos sin excepción alguna.

La jurisprudencia constitucional ha sido clara en señalar cuáles son las normas para tramitar referendos constitucionales incluidos los de iniciativa ciudadana, se intento tramitar en el Congreso el referendo para prohibir a las parejas del mismo adoptar impulsado por la senadora Vivian Morales, el cual se hundió en el legislativo. De otra parte, el Presidente Iván Duque Márquez ha señalado la posibilidad de tramitar un referendo para sancionar con cadena perpetua a las personas que violen y abusen sexualmente a niños y niñas, esperemos si esto se cumple en la realidad.

El referendo constitucional debió ser la institución utilizada para refrendar el Acuerdo de Paz con las Farc-Ep, aplicando las normas generales consagradas en las leyes estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015 y la jurisprudencia constitucional, en especial las sentencias C-180 de 1994, M. P. Hernando Herrera Vergara y C-150 de 2015, M. P. Mauricio González Cuervo.

En conclusión, el referendo constitucional era la institución adecuada para refrendar el Acuerdo de Paz con las Farc-Ep, porque es uno de los instrumentos de reforma a la Constitución, evitando acudir al Acto Legislativo No. 1 de 2016 que contiene el denominado *fast track* que es violatorio de la Constitución, la sustituye a pesar de lo expresado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-699 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa. Con el referendo constitucional respetando sus procedimientos consagrados en la ley no se hubiera visto está flagrante sustitución de la Constitución y el país no estuviera polarizado políticamente.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Libros

Camargo, Pedro Pablo (2009). *Derecho Constitucional*. 1ª ed. Bogotá: Editorial Leyer.

Charria Segura, Juan Manuel (2018). *El referendo constitucional y el pronunciamiento de la Corte Constitucional al respecto*. Segunda Edición. Bogotá, D.C.: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.

Reyes González, Guillermo (2005). *El nuevo orden político y electoral en Colombia*. 1ª Reimpresión. Bogotá, D.C.: Legis Editores S.A.

Rey Cantor, Ernesto (2003). *Referendo, Asamblea Constituyente y Congreso*. 2ª ed. Bogotá, D. C.: Ediciones Ciencia y Derecho.

### Legislación

Ley 5ª de 1992

Ley 134 de 1994

Ley 1745 de 2014

Ley 1757 de 2015

### Jurisprudencia

Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 1994, M. P. Hernando Herrera Vergara.

Corte Constitucional. Sentencia C-551 de 2003, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

Corte Constitucional. Sentencia C-141 de 2010, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

Corte Constitucional. Sentencia C-397 de 2010, M. P. Juan Carlos Henao Pérez.

Corte Constitucional. Sentencia C-784 de 2014, M. P. María Victoria Calle Correa.

Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2015, M. P. Mauricio González Cuervo.

# UNA DEMOCRACIA MUNDIAL. DEL CHOQUE DE CIVILIZACIONES AL DIÁLOGO DE CIVILIZACIONES

## A WORLD DEMOCRACY FROM THE CLASH OF CIVILIZATIONS TO THE DIALOGUE OF CIVILIZATIONS

Carlos Eduardo Kronfly David<sup>1</sup>

### RESUMEN

Parangón temático sobre las teorías geopolíticas “diálogo de civilizaciones” y “choque de civilizaciones”, cuyos autores son Roger Garaudy y Samuel Huntington, respectivamente, y su visión funcional de la democrática para el gobierno del mundo. La confrontación ideológica y la importancia de estas teorías contemporáneas dentro de la realidad mundial como visiones de reordenación e influencia en el mundo actual.

### PALABRAS CLAVE

Democracia, paz, civilizaciones, diálogo, choque, mundial, convivencia, orden, gobierno, sistema.

### PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

¿Es posible un orden democrático mundial en donde los Estados y las organizaciones

internacionales se sujeten a un mandato que, como forma de gobierno, tenga el objetivo de lograr la paz global a través de una participación igualitaria y equitativa de sus miembros, respetando y haciendo valer

las autonomías nacionales en una de estas dos teorías: “diálogo de civilizaciones” o “choque de civilizaciones”?

### JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

En Occidente, la democracia es la forma de gobierno que usan los Estados modernos para regir su destino político, descansa la responsabilidad de las decisiones de poder en el pueblo que, como soberano, libremente se tutela bajo designio mayoritario, participativo e igualitario. La implementación de parámetros políticos para establecer un orden mundial, bajo la estructura de un sistema democrático, que respetando la soberanía de los Estados, garantice el equilibrio en las decisiones mayoritarias y ofrezca seguridad en la regencia del mundo para el logro de la paz.

### I. INTRODUCCIÓN

La historia actual de la geopolítica mundial presenta la confrontación de dos teorías sobre las relaciones internacionales que perciben la realidad de manera diferente y, de acuerdo al grado de influencia que cada una de ellas tenga va a recrear un modelo disímil de interdependencia geoestratégica. Estas teorías son el “choque de civilizaciones” y el “diálogo de civilizaciones”.

Las concepciones políticas de estas hipótesis contemporáneas tienen como consideración última, desde el punto de vista teleológico, un planeta en armonía, con la democracia como colofón sistémico de poder. Las instituciones democráticas deben

prevalecer como ideales, para mantener el orden internacional. Ahora bien, la diferencia teórica de estas propuestas estriba, no en su finalidad, sino en los senderos, diametralmente opuestos, para el logro de la paz mundial.

Ahora bien, siendo la democracia el eje transversal sobre el cual se desarrollan los modelos que buscan armonizar el mundo con un paradigma de regencia claro y ecuaníme, no se usa de la misma forma. En unas teorías, y situaciones prácticas se utiliza como un modelo que respeta la autodeterminación de las naciones, obligadas a coadyuvar al orden justo y a la realización de la paz. En otras, se usan los valores de la democracia como imperativos que se deben cumplir, impuestos por vías de derecho o de hecho.

El ideal de un mundo convivente, cooperante e integrado, altruista y solidario, reconociéndose diverso culturalmente, con intereses nacionales propios, pero con un propósito común, el de la paz, ha sido motivo de estudio y propuestas intelectuales que pretenden, con anhelo, dicha realidad.

Los tópicos expuestos en la era moderna que buscan la integración mundial han sido varios. Van desde la unificación global, borrando las fronteras de los Estados, sujetos a una idea supraestatal, con un gobierno único, laico o religioso, hasta las teorías que pretenden, en la actualidad, retornar al modelo de la “pax romana” (paz lograda en el Mediterráneo durante el alto imperio romano), en el cual solo puede haber avenencia después de la guerra, con un poder hegemónico, habitualmente un imperio que

<sup>1</sup> Abogado de la Universidad Sergio Arboleda. Especialista en Estudios Políticos de la Universidad Sergio Arboleda. Especialista en Relaciones Internacionales de la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Especialista en Derecho Público Económico de la Universidad Sergio Arboleda. Especialista en Docencia e Investigación Universitaria de la Universidad Sergio Arboleda. Candidato a Magíster en Docencia e Investigación Universitaria de la Universidad Sergio Arboleda. Candidato a Magíster en Historia de la Universidad Sergio Arboleda. Profesor de Ciencia Política, de Filosofía Política y de Filosofía de la Historia de la Universidad Sergio Arboleda. Profesor de Historia de las Ideas Políticas y de Derecho Constitucional de la Fundación Universitaria San Martín. Correo electrónico: eduardokronflydavid@gmail.com

mantenga el orden y, en esa disposición, armonizar por fuerza (militar, económica, política, etc.), los distintos intereses de las naciones, logrando estabilidad geopolítica. De otro lado, existen las teorías anarquistas que propenden a la no sujeción de la política internacional a ningún control o poder.

Al ser la democracia un sistema de gobierno capaz de darle transparencia y seguridad a las relaciones políticas globales, con autoridad y parámetros comunes, sujetando el orden mundial a unas reglas diáfanas de gobierno, fundadas en los principios y valores que ha promovido a lo largo del tiempo, como el respeto al ser libertario individual, la igualdad política y jurídica, la obediencia a la ley, la voluntad de las mayorías, la tolerancia, la participación ciudadana, el cumplimiento de deberes y la protección de derechos, etc., es un régimen que genera confianza.

Ahora bien, ese orden democrático mundial se debe legitimar como poder político internacional, con el respaldo de los principios del derecho internacional: la autodeterminación de los pueblos, la isonomía de los Estados, la buena fe de las naciones, la obligación de ayuda entre los países, la no intervención en la política de otros Estados, etc. Y, además, con la voluntad manifiesta de las naciones de querer vivir en un mundo armónico y democrático.

La democracia, considerada por Aristóteles (384-322 a. C.), en su tratado sobre el Estado *La Política*, como una de las “formas puras” de gobierno, junto con la monarquía y la aristocracia, busca a través del gobierno justo de las mayorías, en pleno ejercicio

de sus libertades, la realización del bien común. El estagirita, dueño de una lógica excepcional, planteó que la esencia de las cosas se realiza en su propia naturaleza. Así, la esencia de la política se realiza en el “bien común”.

El bien común es el correcto ejercicio del poder y el acatamiento de los roles individuales en comunidad, además del propósito colectivo, acorde con la razón del hombre político (*zoon politikón*), de vivir fraternalmente. La democracia busca, con el pueblo empoderado de soberanía, el bien común. En este sentido, el bien común es (Guerra, 2005) el que requieren las personas en cuanto forman parte de una comunidad y el bien de la comunidad en cuanto esta se encuentra formada por personas.

Platón (427-347 a. C.), en *La República*, su obra sobre el Estado, planteó que el bien común es un bien que trasciende los bienes particulares ya que la felicidad del Estado debe ser superior y hasta cierto punto independiente de la felicidad de los individuos.

En 1863, en Gettysburg (Pensilvania), Abraham Lincoln (1809-1865), Presidente de los Estados Unidos de América (1861-1865) propuso que la democracia es “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo” —esta frase marcaría como ninguna la política Occidental contemporánea—, dejando claro que el pueblo es libre, soberano y hacedor de su propio destino, ya que no solo decide, sino que gobierna en favor de sí mismo. A partir de entonces el bien común dejó de ser una entelequia filosófica y pasó a ser un constructo del poder soberano del pueblo.

Por otro lado, el vínculo común entre democracia y paz radica en que para la democracia, como forma de gobierno, el logro de la armonía social, producto de un gobierno justo, es el bien común. Para la paz, la armonía social de un Estado es posible solo con el logro de la realización del bien común. Lo que quiere decir que las dos figuras políticas: paz y democracia, coinciden en finalidad.

Como proyecto social, la paz necesita un paradigma de gobernabilidad que involucre a la comunidad en el logro de sus objetivos, empoderándose de sí misma y decidiendo su historia. La democracia hace eso, pone al pueblo a decidir, por mayorías, su destino. Benito Juárez (1806-1872), Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (1858-1872), explicó, de manera sucinta, la estrecha relación existente entre paz y democracia: “Entre los individuos, como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz”. La libertad, principio fundamental de la democracia, tiene como límite el derecho del otro. Una sociedad que quiere vivir en paz entiende con claridad el respeto a ese límite, en pro de la armonía social.

La paz es un valor moral que logra una comunidad por sí misma y por cada uno de sus miembros. Se realiza cuando los integrantes de esa comunidad aprenden a vivir en calma, en sana convivencia, cuidando sus instituciones políticas. Se entiende, en un sentido positivo, cómo el estadio en el que se encuentran en equilibrio las partes que constituyen el todo y, en esa fase de armonía, se realiza a plenitud la naturaleza convivencial humana. En un sentido negativo, la paz es la ausencia de ira u odio, lo que

no genera violencia o guerra. En un sentido social, la paz hace referencia al consenso, acuerdo de voluntades unidas hacia un propósito conjunto. Políticamente hablando, ese propósito de unidad en convivencia es la realización del bien común, del objeto de la política, la pretensión de la democrática, la razón de Estado, el fin de la paz global.

## II. MARCO TEÓRICO

La búsqueda de un orden mundial con el fin de lograr una paz global ha sido una constante a lo largo de la historia. Encontrar la fórmula no ha sido posible por los múltiples intereses geoestratégicos, normalmente imperiales, que han ocurrido en el contexto cronológico y espacial de la esfera terráquea. Las ideas sobre una “paz mundial”, o de “cosmopolitismo”, o de un “diálogo de civilizaciones” no son nuevas. Como no lo son los conceptos de “guerra mundial”, o “imperio”, o “choque de civilizaciones”.

En este marco conceptual se presentan dos pensadores actuales, coetáneos, muertos ya, pero con ideologías vigentes, que recogen la dialéctica confrontación entre la paz como talante de vida, o la paz como finalidad. Ellos, Roger Garaudy y Samuel Huntington, estremecieron al mundo con sus obras *Diálogo de civilizaciones* (1977, Editorial Cuadernos para el Diálogo), y *Choque de civilizaciones* (1993, Editorial Simon & Schuster), respectivamente, hicieron una mirada paralela, pero diferente, sobre el orden mundial, vía hacia la paz global.

Garaudy presentó un modelo de reconocimiento y deliberación equitativa de las civi-

lizaciones en el contexto mundial, haciendo una requisitoria a los crímenes cometidos por el hombre europeo, quien considerándose como único creador de modelos axiológicos culturales, era el obligado a civilizar a las otras culturas sin reconocer su peso histórico. Huntington, en cambio, propuso que el mundo contemporáneo está llamado a una confrontación entre civilizaciones que se han reconstruido en torno de las religiones luego del fin de la Guerra Fría, cuyos modelos axiológicos ponen en riesgo los valores occidentales, democráticos y liberales, idóneos para gobernar el orden mundial.

### III. RESEÑA DE LOS TEÓRICOS

a. Samuel Phillips Huntington (18 de abril de 1927 - 24 de diciembre de 2008), fue un politólogo y profesor de Ciencias Políticas en el Eaton College y Director del Instituto John M. Olin de Estudios Estratégicos de la Universidad de Harvard. Huntington es conocido por su análisis de la relación entre el gobierno civil y militar, su investigación acerca de los golpes de Estado en países del Tercer Mundo y su tesis acerca de los conflictos sociales futuros. Fue miembro del Consejo de Seguridad Nacional de la Casa Blanca, la Presidential Task Force on International Development, la Commission on the United States-Latin American Relationships y la Commission on Integrated Long Term Strategy. En sus obras ha elaborado su propia definición del concepto de sistema político y de régimen político, entre otras, que se consideran de referencia en la materia.

Se retiró de la enseñanza en 2007 tras 58 años de docencia en la Universidad de Harvard y falleció a la edad de 81 años en Martha's Vineyard, Estados Unidos (Harvard, Universidad. 2010).

b. Roger Garaudy (Marsella, 17 de julio de 1913 - Chennevières-sur-Marne, Isla de Francia, 13 de junio de 2012) fue un filósofo y político francés, autor de una cincuenta de libros que tratan particularmente de la historia de las grandes figuras del comunismo y la religión. Fue un destacado intelectual marxista que abandonó el Partido Comunista Francés tras condenar la invasión de Checoslovaquia por los tanques soviéticos en 1968. Poco después se convirtió al catolicismo y en 1982 al Islam, siendo a partir de entonces uno de los más firmes defensores de la causa palestina. En 1995 publicó *Los mitos fundadores de la política israelí*, en el que defendió las tesis negacionistas del Holocausto, lo que le valió una condena por la justicia francesa a seis meses de cárcel, aunque no la llegó a cumplir (Ridao, 2012).

### IV. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El 7 de enero de 1998, el presidente Iraní Muhammad Jatamí le presentaba al mundo una propuesta esperanzadora sobre las relaciones internacionales: el “Diálogo de Civilizaciones”. Iniciativa que, tras el fin de la Guerra Fría (1991), sorprendía a Occidente, pues era una alternativa a la noción de “choque de civilizaciones”, esta propuesta horroriza a Oriente y al mundo.

Afirmaba Jatamí (Canal CNN), las civilizaciones no han tenido guerras entre ellas. Estrictamente hablando, las guerras del pasado no eran conflictos entre civilizaciones, sino entre imperios, y sus causas están no en las creencias religiosas, sino en los fanatismos, los intereses ilegítimos, el recurso a la violencia para garantizar esos intereses, y la marginación de los que carecen de poder político, económico y social. “La civilización islámica ha heredado mucho de las civilizaciones persa, romana, griega, hindú, china y luego, la civilización occidental, también se ha dejado influir por la civilización islámica”.

Siguiendo este criterio, en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), José Luis Rodríguez Zapatero, el 21 de septiembre de 2004, hizo una propuesta novedosa en la esfera internacional, crear la “Alianza de Civilizaciones”, coalición entre Occidente y el mundo árabe y musulmán, con el objeto de combatir el terrorismo internacional por una vía no militar. La Alianza fue copatrocinada posteriormente por Recep Tayyip Erdogan, primer ministro de Turquía, y respaldada por decenas de países, entre ellos, China, la Liga Árabe y la Organización de la Conferencia Islámica.

El 26 abril de 2007, la ONU adopta la “Alianza de Civilizaciones” como programa oficial, con sede en Nueva York. Tiene como “grupo de amigos” ciento diecinueve (119) países y veintiséis (26) organizaciones internacionales, entre las cuales está Colombia, la Organización de Estados Americanos (OEA), Unión Latina (UNILAT), entre otros, por no mencionar a cada uno de los países y organizaciones internacionales que la integran.

### V. EL NUEVO ORDEN MUNDIAL

El 25 de diciembre de 1991, dimitió el Jefe de Estado de la Unión Soviética, Mijaíl Gorbachov, cabeza mundial de la política socialista, al gobierno de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Hasta ese momento, y desde el fin de la Segunda Guerra Mundial (1945), la geografía global, durante la segunda mitad del siglo XX se había convertido en el escenario político y militar de dos grandes potencias, a saber: los Estados Unidos de América (USA) y la Unión Soviética (URSS), cabezas de idearios políticos y económicos en confrontación: el capitalismo liberal y el socialismo igualitario, respectivamente. A este periodo se le conoció con el nombre “Guerra Fría”.

Pero más allá de las ideologías, la Guerra Fría fue un escenario de zozobra, generado por la fuerte tensión entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, acompañados por sus anfictionías ideológicas: el Bloque Occidental (América y Europa Occidental) y el Bloque Oriental (Europa Oriental y Asia), debido a la fuerza militar, científica y tecnológica de estas superpotencias, que mantuvieron en vilo a la humanidad con el temor a que se desatara una conflagración nuclear, a la que se le hubiese llamado la “Tercera Guerra Mundial”, y muy seguramente, la última de la humanidad.

Con las alteras de la “Glasnost” (transparencia política) y la “Perestroika” (reestructuración económica) iniciadas por Gorbachov en 1985, año en el que asumió el poder en la Unión Soviética, estas reformas



que pretendieron darle un vuelco a la política y a la economía de la URSS, buscando una apertura democrática y modernización económica, aceleraron los procesos políticos en el eje socialista y terminaron por disolver la Federación Soviética, el 12 de diciembre de 1991, luego de setenta años de alianza.

Así las cosas, el júbilo triunfal lo manifestó el Bloque Occidental, con los Estados Unidos a la cabeza, que en palabras del Presidente George H. W. Bush, el 11 de septiembre de 1991, pregónó el “nuevo orden mundial”. A partir de ese momento, el gobierno americano se convertiría en el gendarme del mundo, mandato político que lo ha llevado a imponer los criterios occidentales como “superiores”.

No obstante, la occidentalización de la política internacional, el “realismo político” americano produjo que los “valores de Occidente” tomarán compungas pro estadounidenses. Consecuencia de lo anterior, las naciones del mundo que no han gozado de ese patrón axiológico, han padecido la presión política y la fuerza militar del helio-centrismo del “Tío Sam”.

## VI. LOS VALORES DE OCCIDENTE

En 1993, Samuel Huntington escribe un artículo académico para una revista norteamericana especializada en relaciones internacionales *Foreign Affairs*. Allí presentó su teoría sobre el “choque de civilizaciones”. Tuvo tal impacto el escrito, que se vio obligado a ampliarlo. En 1996 publica el libro, con el

mismo título. En él defiende los valores de Occidente, describe a las civilizaciones actuales, explica cuáles de ellas y por qué son un riesgo para la hegemonía occidental. Y pone de presente contra qué civilizaciones se debe hacer la guerra y cuáles son las mejores alianzas para esos propósitos.

Para Huntington, la modernidad y Occidente no son lo mismo. La modernidad es el paradigma europeo que modeló la historia bajo la ideología liberal, pero al influenciarse por corrientes de pensamiento no liberales perdió su unidad y, por lo tanto, su vocación de liderazgo. Por ello, observó que los valores de Occidente se representan de forma auténtica en los Estados Unidos de América.

La axiología occidental reposa en los siguientes presupuestos, a saber: individualismo, liberalismo, constitucionalismo, derechos humanos, igualdad, libertad, imperio de la ley, democracia, libre mercado, separación Iglesia-Estado. El “choque de civilizaciones” muestra cómo la influencia de la civilización occidental viene en claro decrecimiento, y por lo tanto está en riesgo. Desde finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX influenciaba el noventa por ciento (90%) del globo terráqueo, pasó, a mediados del siglo XX, al sesenta por ciento (60%). Hoy es menor al treinta por ciento (30%) del mapa terrestre.

Las grandes civilizaciones de la actualidad son, para Huntington, la ortodoxa, la latinoamericana, la hindú, la sínica, la japonesa, la subsahariana, la budista, la occidental y la islámica. Agregó, el asesor de la Casa Blanca, el siglo XXI está centra-

do en el crecimiento cultural y espiritual de las religiones, siendo el Islam la civilización que más crece, fenómeno social que se funda en unos valores muy distintos a los del oeste. Es el Islam el verdadero peligro para la civilización occidental, validando que se arremeta contra aquella.

Por último, en la cosmovisión de céfiro, la única civilización que respeta los derechos humanos y construye igualdad democrática, a partir de la libertad, es la Occidental. Sostenía, el profesor de Harvard, que un mundo guiado por estos valores es mucho más simple y conviviente que el conducido por el riesgoso proceso de los fundamentalismos religiosos. Para Huntington, la paz del mundo está en la democracia occidental, y para ello debe imponerse sobre las otras formas de gobierno.

## VII. LA “IDEA” DE OCCIDENTE Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA CIVILIZACIÓN

Los grandes hitos de la historia occidental son la cultura grecolatina, el cristianismo “romano”, el Renacimiento, la Ilustración, la globalización. Dentro de estas macroestructuras de la cultura aparecen elementos que son, también, característicos de la civilización del poniente como, por ejemplo, la tradición escrita, la razón científica, la democracia formal, el sistema republicano, la significación de individuo, la noción de progreso, etc.

Estos paradigmas surgen en Occidente por la necesidad de diferenciarse del molde

oriental. Este divorcio ha dado en el desencuentro bélico entre persas y griegos con ocasión de las guerras Médicas, entre el 490-478 a. C. Desde entonces hay una historia soberana de Occidente distante de la cosmogonía oriental, reforzada, esa distancia, por guerras posteriores y por el nacimiento de la filosofía griega. Una filosofía lógico-reflexiva no cósmica.

Así las cosas, las edades de Occidente son la Antigua, Media, Moderna y Contemporánea. Siendo las primeras culturas occidentales: la griega y la romana. Con el triunfo de las hordas germánicas sobre Roma, que implicó el fin del Imperio Romano, en el 476, surgió en Europa “occidental”, con el cristianismo y el feudalismo, la medievalidad. En el siglo XV, con la caída de Bizancio en manos de los turcos, en 1453, y el triunfo español sobre Al-Ándalus y el “descubrimiento” de América en 1492, se inicia la modernidad, en pleno Renacimiento, que dura hasta la toma de la Bastilla, durante la Revolución Francesa, en 1789. De allí, hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial, en 1945, se dio la contemporaneidad. Por último, si existe, la Postmodernidad hasta los días actuales.

No obstante, las guerras son el referente de periodización en el oeste, también se debe reconocer el esfuerzo de asociaciones de naciones, tribus o países para unirse, no de manera recurrente, y no necesariamente con destino pacifista, pero han sido grupos con propósitos comunes, hacia la convivencia. Estas asociaciones se caracterizaron por ser congregaciones de carácter religioso, político o militar, que generaron distintos tipos de diálogos interculturales.

En el nacimiento de Occidente, la Anfictiónía Déléfica (595-338 a. C.) convocó a una confederación de tribus de la Grecia central en torno de sus creencias religiosas para adorar y proteger militarmente al oráculo de Delfos.

Las “guerras del Peloponeso” (431-404 a. C.) son el resultado de anfictiónías políticas que se dieron en torno de Esparta y Atenas. Atenas conformó la Liga Ateniense, por su parte, Esparta creó la Confederación Espartana. Estas asociaciones, con un valioso trasfondo sociocultural, pretendieron dominar en la Hélade. Con Pericles (495-429 a. C.), en Atenas, la democracia expuso, por primera vez, la soberanía del hombre para decidir su presente político. En Lacedaemonia, la Aristocracia espartana les concedió los mismos privilegios políticos a mujeres y hombres.

El periodo alejandrino (323-31 a. C.), etapa de transición cultural entre Grecia y Roma, debe su nombre a Alejandro Magno (356-323 a. C.), hacedor del Imperio griego y responsable de la expansión helenística, quien, como fenómeno formativo, integró la Hélade (Grecia) y expandió el pensamiento griego hacia Naciente, erigiendo una filosofía común entre Europa, Asia y África, en donde se estableció este macedonio.

La conformación del Imperio Romano debió su fuerza a la necesidad defensiva de las fronteras de la “civitas” romana. Las luchas contra los cartagineses, llamadas guerras Púnicas (264-146 a. C.), llevaron a Roma a convertirse en una hiperestructura política, jurídica y militar en torno del Mediterráneo, creando un modelo de convivencia armoni-

zado por los valores latinos. Estos preceptos diferenciaron el “floreamiento” de la “barbarie”, según dicha cultura.

Al término de la antigüedad tardía y durante la Edad Media (476-1453), el cristianismo no solo como religión sino como cultura, gracias a la Patrística (100-787), aglutinó en torno de la fe en Bizancio y en Roma un modelo de convivencia dulce, que entrañaba la vida celestial, producto de una cosmovisión teocéntrica, de carácter universal. El amor, la solidaridad, la libertad, la igualdad son los valores profundos del cristianismo que llegaron al oeste del este para espiritualizar al hombre europeo. Un mundo manso, tranquilo y en paz era la consigna de la religión cristiana que no supieron apreciar algunos clérigos, reyes y feudales fundamentalistas de la época.

En el levante europeo, en la península Ibérica, se estableció Al-Ándalus, entre los años 711 a 1492, con los Omeyas, de origen sirio y árabe. Durante la vigencia del Califato de Córdoba, en Al-Ándalus, se vivió el momento de mayor tolerancia interreligiosa entre musulmanes, cristianos y judíos, armonizados por la concepción cultural y filosófica árabe-griega de no establecer conflicto entre fe y razón, dando paso a lo que en la filosofía de Occidente se llamó la Escolástica árabe con Al-Farabi, Averroes, Avicena, Ibn Jaldún, Maimónides, Al Ghazali, Al-Kindi, etc., quienes antecedieron y sirvieron de fuente filosófica a la Escolástica cristiana, que se desarrolló entre los siglos XI y XV, y que tuvo como mayores exponentes a Pedro Abelardo, Alberto Magno, Guillermo de Champeaux, la Escuela de Chartres, Ros-

celino y, para cerrar con broche de oro, a Santo Tomás de Aquino.

Con el Renacimiento del siglo XIV al XVI, el diálogo de la erudición sería el camino para el reencuentro del hombre consigo mismo. El humanismo le devolvería la confianza al individuo para expresar, en las artes plásticas, la literatura, la poesía, la ciencia, la política, el derecho, etc., sus propias sensaciones, dejando atrás la fe como único conocimiento. Surge así el “hombre universal”.

La modernidad traería, con la filosofía, su forma propia de integrar el mundo. El filósofo Immanuel Kant (Prusia, 1724-1804), propuso en su obra *Para la paz perpetua* (1795), un modelo político de convivencia mundial, basado en un estricto orden jurídico que obligue a las naciones a no hacer la guerra, con el propósito final de alcanzar la armonía internacional lograda en el respeto de los pueblos, creando los parámetros de una moral universal que en el cosmopolitismo se logra el fin último de la humanidad: la paz.

Kant propone como mejor forma de gobierno el republicanismo. Este sistema se basa en los principios de libertad e igualdad de los ciudadanos y cuenta con una separación de poderes y representación pública. También se rige por unos principios, los derechos individuales, para evitar la colisión entre las diferentes autodeterminaciones humanas; la igualdad política y jurídica de súbditos a la organización internacional; y en cuanto a los ciudadanos, el respeto a su dignidad amparada por la ley.

A mediados del siglo XX, luego de las dos guerras mundiales, se creó en 1945 la Or-

ganización de las Naciones Unidas (ONU), con unos propósitos muy definidos, establecidos en sus principios fundacionales, a saber: Mantener la paz y la seguridad internacional, fomentar las relaciones de amistad entre las naciones, ayudar a las naciones a trabajar unidas para mejorar la vida de los pobres, vencer el hambre, las enfermedades y el analfabetismo, y fomentar el respeto de los derechos y libertades de los demás, servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos objetivos comunes.

La ONU, lejos de pretender un gobierno internacional, es un organismo de apoyo a las políticas de los Estados que, en representación de sus naciones, quieren una vida más armónica dentro de sus fronteras, para lo cual con el apoyo supraestatal y, bajo los parámetros de la interdependencia, buscan la concreción de este propósito.

## VIII. ALTERNATIVAS

Fidel Castro, en la clausura de la “Conferencia Mundial Diálogo de Civilizaciones. América Latina en el siglo XXI: Universalidad y originalidad”, el 30 de marzo de 2005, dijo: “Cuando yo escucho esa frase: *diálogo de civilizaciones*, a la mente me viene la idea de una suma de valores, sumar los valores de todas las civilizaciones, como cuando se habla de alfabetizar, es inculcar a los ignorantes aquellos valores que no han podido conocer, porque no tuvieron un maestro, porque no tuvieron una escuela. Cuando se habla de alfabetizar se piensa en eso, transmitir valores; pero debemos preguntarnos una cosa: ¿Qué valores transmitimos?

¿Qué valores?”, responde: “decirle adiós al chovinismo, decirle adiós al nacionalismo estrecho, decirles adiós a los odios, decirles adiós a las intolerancias, decirles adiós a los prejuicios, y es trayendo todo lo que tienen de bueno las culturas y todas las civilizaciones y todas las religiones, educarlos en una ética universal...”.

El expresidente del Gobierno español, Felipe González (1982-1996), dijo: “Frente a la teoría del choque entre civilizaciones han aparecido propuestas de “diálogo” y de “alianza” entre civilizaciones. Es evidente que para que se den condiciones de alianza tiene que haber previamente diálogo. Pero diálogo con logos, con conocimiento del otro o de los otros. De lo contrario estaríamos ante uno o varios monólogos, cuyo logos es el propio de cada uno, que se considera superior y tiende a imponerse a los otros”. Agrega el líder político: “Pero volviendo al diálogo frente al choque, tengo la impresión de que se trata más de religiones y culturas que de civilizaciones. Diferencias religiosas y culturales que preexistían a la división del mundo en bloques ideológicos, característica del siglo XX, como los nacionalismos irredentos que salen al escenario de la crisis multipolar en la que entrábamos. La clasificación de civilizaciones de Huntington no parece muy sólida para fundamentar su teoría del choque de civilizaciones”.

## IX. DIÁLOGO DE CIVILIZACIONES

El primero que hizo esta propuesta fue el francés Roger Garaudy (1913-2012), en la década de los setenta del siglo XX, en su obra

representativa *Diálogo de civilizaciones*. La historia de la humanidad en el futuro, afirma Garaudy, no puede centrarse en Occidente, al que califica de “accidente” además considera que nunca ha demostrado una superioridad cultural, sino que se ha caracterizado por la utilización militar y agresiva de las técnicas de las armas y del mar. Cree necesario recuperar las dimensiones emancipatorias que se han desarrollado en las culturas y civilizaciones no occidentales.

Para llevar a cabo un proyecto planetario de cara al futuro, que sea realmente un porvenir para todos y diseñado por todos, el cauce adecuado es el diálogo de las civilizaciones, el cual define como:

Es la “lucha contra el aislamiento pretencioso del ‘pequeño yo’ y la afirmación de “la verdadera realidad del yo”, relación con el otro y con el todo. Es la toma de conciencia de que el trabajo no es la única matriz de todos los valores y que, además de él, están la fiesta, el juego, la danza como símbolo del acto de vivir.

Es interrogación sobre los fines, el valor y el sentido de nuestras vidas y de nuestras sociedades que permita una transformación humana y de las estructuras. Es poner en tela de juicio un modelo de crecimiento ciego, sin finalidad humana, un crecimiento cuyo único criterio es el incesante aumento cuantitativo de la producción y del consumo.

El *diálogo de civilizaciones* enseña a concebir el futuro, no como plácida creencia en el ‘progreso’ ni como simple extrapolación tecnológica de nuestros proyectos, sino

como la aparición de algo radicalmente nuevo. Ayuda a los seres humanos, en el plano de la cultura, a abrirse a horizontes infinitos.

Exige, en consecuencia, una política que no sea solamente del orden de los medios, sino del orden de los fines, que tenga por objeto, criterio y fundamento, una reflexión sobre los fines de la sociedad global y una participación de cada cual, sin alienación de poder, en la búsqueda y realización de esos fines. Requiere descubrir una nueva dimensión de la política y de la cultura y activar una libertad que sea participación de cada cual en el acto creador.

El diálogo de civilizaciones no puede tener una perspectiva individualista, sino comunitaria y asociativa, ha de crear un nuevo tejido social. No puede construirse desde una concepción tecnocrática de la democracia, sino activando una democracia participativa basada en iniciativas nacidas de asociaciones de la base. No puede llevarse a cabo siguiendo el guion de una teoría de la política entendida como instrumento del poder.

La espiritualidad, que define como el esfuerzo por encontrar el sentido y la finalidad de nuestras vidas, puede vivirse en las sabidurías sin Dios, solo así la humanidad puede liberarse de lo que Garaudy llama “suicidio planetario”, al que nos conducen el crecimiento de la desigualdad entre norte y sur y dentro de los países desarrollados, entre quienes tienen y quienes no la naturaleza en vía de extinción debido a la contaminación y al agotamiento de los recursos.

## X. CONCLUSIÓN

Un mundo en armonía es posible con la voluntad de paz de quienes lo habitan. Ese mundo debe ser gobernado por un sistema político que garantice la libertad, la igualdad, la seguridad y la transparencia en su gestión. La democracia es la mejor forma de gobierno para lograr este propósito en cuanto es un escenario de libertad, promueve políticas de equidad, con deberes para sus componentes, buscando el “bien común”. Por lo anterior, la democracia no puede ser impuesta en cuanto que protege derechos fundamentales, los que resultarían violados por la fuerza de su imposición.

La democracia es una forma de vida, una manera de ser y de comportarse. Imponer la democracia, o la libertad, o los derechos humanos, etc., es la manera Occidental de ser fundamentalista. En cambio, en el *diálogo de civilizaciones* las naciones construyen la paz de forma libre y espontánea, con ánimo de convivencia. Es hora de dejar atrás la violencia del “nuevo orden mundial” y buscar un modelo de convivencia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Garaudy, Roger (1977). *Diálogo de civilizaciones*. Madrid: Cuadernos para el Diálogo.
- Huntington, Samuel P. (1996). *Choque de civilizaciones*. New York: Simon & Schuster.
- Hayes, Carlton J. H. (1997). *Historia de la civilización occidental*. Madrid: Rialp.
- González Álvarez, Ángel (1992). *Manual de Historia de la Filosofía*. Madrid: Gredos.



## REVOCATORIAS DE MANDATO Y CONSULTAS POPULARES

### ENTRE LA REPRESENTACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN

**Fredy Andrés Barrero Escobar**  
**Melissa Andrea Rivera López**  
**Fabián Alejandro Acuña Villarraga**

**No. Hojas:** 183

**Año de edición:** 2018

**ISBN:** 978-958-48-3094-4

**Publicación de:** Registraduría Nacional del Estado Civil, Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE)

Después de 27 años de haber sido incluida en la Constitución Política de 1991 y luego de 24 años de haber sido legalizada (Ley 134 de 1994) la *revocatoria del mandato* como mecanismo de participación ciudadana, el 29 de julio de 2018 por primera vez fue revocado un alcalde en Colombia.

Por otra parte, en 2017, el Ministerio de Hacienda manifestó que no era competente para dar los recursos para que se desarrollaran *consultas populares* vinculadas a temas mineroenergéticos; esta posición implicó frenar en seco los proyectos que se

estaban adelantando en varios municipios colombianos.

En suma, los dos últimos años han sido clave para la puesta en marcha de los mecanismos de participación ciudadana, tal vez como resultado de las reformas que se establecieron en Ley 1757 de 2015, y cómo los contextos políticos, sociales y económicos pueden afectarlos.

Ante este panorama, el Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE) presentó la publicación *Revocatorias*



de mandato y consultas populares. Entre la representación y la participación, a cargo de Fredy Barrero, Melissa Rivera y Fabián Acuña.

Esta publicación es una apuesta por entender la evolución de dos de los mecanismos de participación ciudadana más utilizados en Colombia, y cuyo uso tiene efectos importantes tanto en el devenir de la vida política de departamentos y municipios como en la vida diaria de los ciudadanos. Para tal efecto, los autores desarrollan sus análisis en cuatro capítulos.

En el primero, “Estado del arte y marco teórico”, los autores abordan la discusión teórica acerca de la representación y los (des) encuentros entre la democracia directa y la democracia representativa, pese a que como plantean los autores, en el barrido teórico “La adopción de instituciones participativas se explica bajo el intento de corregir la crisis de representación y proporcionar algún nivel de legitimidad a los sistemas políticos (...)”.

De igual forma, con base en el estudio de Altman (2005), los autores plantean argumentos a favor y en contra de los mecanismos de democracia directa; enseguida, analizan estos mecanismos en perspectiva de descentralización y de los procesos de democratización.

Finalmente, los autores resaltan la literatura que se ha producido en cuanto a los dos mecanismos de participación tanto en Colombia como en América Latina. Respecto a la revocatoria de mandato en América

Latina, los autores identifican que “Una evaluación comparada del mecanismo encuentra que el revocatorio en la práctica ha sido susceptible de la discrecionalidad de los actores políticos –generalmente opositores– en lugar de la ciudadanía, como era el propósito original”.

También, identifican que las consultas populares tienden a verse favorecidas en aquellos casos en los que los ciudadanos tienen una imagen favorable de los mandatarios que la proponen, o cuando se trata de temas de alta trascendencia, tal como ocurre con las consultas que involucran temas de afectación al medio ambiente.

En el segundo, “Reformas normativas y normograma de las consultas populares y la revocatoria de mandato”, los autores analizan de forma comparada los cambios que se introdujeron a la Ley 134 de 1994 con el texto de la 1757 de 2015 (y algunos cambios que se dieron con la Ley 741 de 2002). Este ejercicio de derecho comparado está acompañado del análisis del desarrollo jurisprudencial para cada uno de los mecanismos de participación en estudio. Cabe resaltar que la Ley 1757 de 2015 no deroga normas en particular, aunque sí lo dispone frente aquellas que contradicen su contenido.

En el tercero, “Trámites para la puesta en marcha de la consulta popular y de la revocatoria de mandato”, se presenta un paso para efectos de identificar cómo convocar a uno u otro mecanismo, en especial, aquellos temas relacionados con el comité promotor, el registro de la iniciativa, la re-

colección de apoyos ciudadanos, los topes de campaña de recolección de apoyos, la verificación de apoyos, los temas sobre los cuales se pueden consultar. Posteriormente, se presenta el paso a paso de la convocatoria al proceso electoral, así como el desarrollo del proceso de votación.

En el cuarto, “Análisis electoral de las revocatorias de mandato y de las consultas populares en Colombia, 1996-2017”, los autores adelantan una revisión analítica de los procesos electorales que se han celebrado para poner en marcha ambos mecanismos.

Respecto a la revocatoria de mandato, se resalta que entre 1996 y 2017 se han desarrollado 56 procesos electorales de revocatoria de mandato, sin que ninguno haya prosperado. Por supuesto, otros ejercicios de revocatoria se quedaron en el camino, pues no cumplieron con los requisitos exigidos en uno de los trámites exigidos. En la mayoría de los departamentos, 22 de 32, se han realizado elecciones de revocatoria. De igual forma, se encontró que a los alcaldes a los que se les pretende revocar el mandato tienden a haber obtenido una votación baja, por ejemplo, “la diferencia entre el candidato ganador y el candidato que quedó de segundo, en 29 casos, fue inferior a 10 puntos porcentuales, es decir, el ganador lo hizo por un número de votos no tan abultado”.

En ese sentido, los autores concluyen que “cuando el candidato ganador no lo hace con suficiencia respecto al segundo o frente al segundo sumado al tercero, es probable que ambos candidatos perdedores (el

segundo y tercero en obtención de votos) o sus grupos de apoyo electoral (simpatizantes, cuadros de campaña, entre otros) identifiquen incentivos para iniciar un proceso revocatorio (...)”.

En materia de participación, se observa una alta abstención por parte de los ciudadanos. En solo dos casos se superó el umbral, aunque la votación fue favorable al alcalde. En los casos en los que no se superó el umbral electoral, la votación favorecía la revocatoria.

Entre 1995 y 2017 se realizaron 44 consultas populares, las cuales involucran aproximadamente 10 ejes temáticos: paz, medio ambiente, límites intermunicipales, infraestructura municipal, servicios públicos, creación de municipio, ingreso al área metropolitana, vida diaria, movilidad, y exploración/explotación mineroenergética.

En conclusión, las reformas introducidas por la Ley 1757 de 2015, las cuales disminuyeron los umbrales de recolección de apoyos y de votación, han contribuido a que la puesta en marcha de un mecanismo de participación ciudadana parezca que no es algo imposible de llevar a la práctica. En suma, se trata de procesos que contribuyen al fortalecimiento de la democracia en general.

**Yordi Andrés Oviedo Reina**

Centro de Estudios en Democracia  
y Asuntos Electorales (CEDAE).

# DE LA RELACIÓN ENTRE LAS FACULTADES REGISTRALES Y LOS DERECHOS A TRAVÉS DE LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL

<b>Autor:</b>	Manuel Miguel Tenorio Adame
<b>No. Hojas:</b>	176
<b>Año de edición:</b>	2017
<b>ISBN:</b>	978-958-48-2999-3
<b>Publicación de:</b>	Registraduría Nacional del Estado Civil, Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE)

Este libro es una investigación desarrollada por Manuel Miguel Tenorio Adame, investigador principal, y María Mónica Pérez López, investigadora, partiendo del significado de democracia y su desarrollo institucional para el ejercicio de los derechos como prerrogativas de los habitantes del territorio colombiano, los cuales, en el caso concreto, se materializan en la relación entre las facultades registrales de la Registraduría Nacional del Estado Civil y los derechos inherentes a los atributos de la personalidad, por medio del concepto de supremacía constitucional.

Esta investigación se realizó con el fin de rendir homenaje al cumplimiento de los 70

años de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), como garante de derechos registrales de los colombianos, mediante el ejercicio de una de sus facultades misionales. Pues, aunque es una institución que siempre trabaja a la vanguardia tecnológica e institucional para el cumplimiento de sus funciones, ha tenido que enfrentar diferentes retos, entre ellos, la protección de los datos personales, ya que en cabeza de la Registraduría Nacional del Estado Civil está la plena identificación de cada uno de los ciudadanos y habitantes colombianos.

En primera instancia se hace un análisis conceptual de las facultades constitucionales conferidas por la Carta Política de 1991

a la Registraduría Nacional del Estado Civil, dentro del sistema jurídico colombiano, enlazado a la misión de identificación con el ejercicio de los atributos de la personalidad que finalmente son derechos inherentes a las personas, cuyo fin último es su máxima protección por parte del Estado.

La Constitución de 1991, en su artículo 266, establece como mandato superior que está en cabeza de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el registro civil y la identificación de las personas. Parte de la identidad de las personas se sustenta en el desarrollo de los atributos de la personalidad; por ello, la investigación va dirigida a encontrar la relación entre las facultades registrales de la institución y los derechos derivados de los atributos de la personalidad desde una doble perspectiva.

Así mismo, aborda el concepto de Constitución a partir de sus elementos básicos y el principio de legalidad dentro del Estado Social y de Derecho. El primer concepto está integrado por tres elementos: a) Parte orgánica, b) Parte dogmática, y c) Supremacía. El segundo, es el principio de legalidad como piedra angular de un sistema democrático constitucional, pues obedece a tres situaciones empíricas trascendentales: la histórica, la metodológica y la jurídica.

Por ello hace un recorrido por las teorías tradicionales que han definido dos partes de la Constitución, una orgánica y otra dogmática, como producto de la relación biunívoca de estos elementos, surge un tercer elemento, la supremacía constitucional. Esta es definida como la fuerza vinculante

de carácter superior de la norma constitucional que para el caso colombiano se encuentra positivizada en el artículo 4° de su Ley Fundamental.

Esta investigación también resalta que los derechos consagrados en la Ley Fundamental colombiana son el patrimonio jurídico inherente a las personas, en el que su desarrollo individual significa una serie de libertades que se ejercen a diario como el tránsito, el comercio, la asociación o el libre desarrollo de la personalidad.

En paralelo el entramado institucional sustenta, principalmente, la división de poderes y los órganos autónomos constitucionales, las instituciones políticas del Estado que constituyen lo que se conoce como función pública, o parte orgánica de la Constitución, y es a partir de estas corporaciones como se dirige el destino de la República como Estado. Pero es el ejercicio de los derechos y libertades de los individuos, por medio de las instituciones, el que materializa la supremacía constitucional lo que implica adicionalmente la función de jerarquizar las relaciones normativas como texto superior.

Es así como esta teoría se nutre de diferentes doctrinantes como Rubio Llorente, Jürgen Habermas, Maurice Hauriou, Karl Loewenstein, entre otros, por lo que dentro de la investigación se hace un análisis de cómo la doctrina constitucional coincide en los tres referentes o elementos mínimos definitorios: a) instituciones políticas, b) derechos inherentes a las personas, y c) supremacía constitucional.

Como segunda parte de la investigación se incluye la delimitación de los elementos de la relación entre las facultades registrales de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) y los derechos inherentes a los atributos de la personalidad. Para lograr ese resultado el autor se refiere a las variables de cada uno de los atributos de la personalidad.

Los atributos de la personalidad determinados fueron: nombre, nacionalidad, estado civil, capacidad, patrimonio y domicilio. Si bien no todos los atributos de la personalidad constituyen un derecho autónomo, en el desarrollo jurisprudencial de la investigación muestra

cómo cada uno despliega ciertos derechos inherentes a cada atributo.

Finalmente, la investigación concluye con el estudio doctrinal, legal y jurisprudencial de cada uno de estos atributos, con ello se logra establecer sus indicadores de incidencia en los derechos fundamentales de las personas y cómo ello implica el ejercicio de las facultades de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

**Erika Patricia Sarquis Matta**

Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE)

## ESTUDIO SOBRE FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN COLOMBIA

**Juan Fernando Londoño Osorio**

<b>No. Hojas:</b>	98
<b>Año de edición:</b>	2018
<b>ISBN:</b>	978-958-59252-2-9
<b>Publicación de:</b>	Registraduría Nacional del Estado Civil, Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE) y Centro de Análisis y Asuntos Públicos (CAAP).

Este libro describe y analiza el sistema de financiamiento político en Colombia, y se estructuró a partir del planteamiento de tres preguntas fundamentales que tienen como eje común el inquietarse por el rol del dinero en los procesos democráticos en Colombia y consecuentemente la necesidad de encauzarlo de la mejor manera posible para fortalecer los procesos democráticos con el fin de no pervertirlos.

En un primer escenario se planteó el “origen” del dinero, si los ciudadanos sabían de dónde venía, así como si era plenamente lícito. A renglón seguido, estaba su uso y la conciencia que debía tener el electorado sobre el hecho de que el dinero era para financiar las campañas y no para constreñir a

los electores abusando del músculo financiero. Por último, aparece el tema de verificación de las dos preguntas anteriores, es decir, si los ciudadanos tenían la certeza de que la información suministrada por candidatos, partidos y campañas era verdadera y si existían mecanismos para comprobarlo.

Para poder contestar estos interrogantes, se determinó que existen diferentes formas de control, las cuales varían de país a país, y que unas pueden ser más o menos reguladas por parte del Estado o por los mismos candidatos (autorregularización), encontrando que en el caso colombiano estamos frente a un proceso con alta incidencia en el control por parte del Estado.

A partir de estas preguntas, empieza el análisis del libro en comento, el primer gran hallazgo es que el sistema de financiamiento político colombiano es mucho más completo de lo que acontece en otros países, debido a existe financiamiento: 1) para el transcurso normal de las actividades de partidos y movimientos políticos con personería jurídica; y, 2) para la participación electoral de los candidatos.

En igual sentido, se resalta el hecho de que en uno y otro caso está permitido el financiamiento público y privado (sistema mixto), eso sí, haciendo la acotación de que las actividades permanentes tienen más inclinación hacia lo público, mientras que en las campañas electorales predomina lo privado.

Ahora bien, la variación también se presenta según el año que se esté mirando, ya que este fluctúa según la ocurrencia de la contienda electoral o no, puesto que en el primer supuesto el financiamiento privado y el público es muy cercano (teniendo en cuenta tanto la reposición de votos como los anticipos), pero en el segundo caso los recursos provienen en gran medida del Estado.

Así mismo, se denota igualmente que el financiamiento público empieza a decaer en la medida que el proceso electoral verse sobre un territorio más pequeño, pues lo que se pudo observar es que la cuantía de los aportes pasa del 95% para presidenciales a un 50% para parlamentarias hasta llegar a un 25% para territoriales, datos que

lastimosamente no pueden ser validados en su totalidad, toda vez que la información reportada por los partidos y los candidatos no es fiel a los verdaderos ingresos en cada una de las campañas.

Teniendo desarrollado el parte de ingresos nos vamos hasta el otro extremo de la cadena, es decir, los gastos, los cuales son revisados de la misma manera, según si es una actividad permanente y cotidiana o si están relacionados con las campañas electorales.

Los gastos de las campañas tienen un sesgo directo con los topes electorales de cada candidato, hecho por el cual se logra inferir que los mismos están elaborados a fin de no sobrepasarlos. Así mismo, estos varían de campaña a campaña o de candidato a candidato, ya que, en uno y otro caso, tienen diferentes intereses. Para unos el rubro más grande es el sostenimiento de estructuras regionales, para otro gira en torno a actividades de inclusión política o hacia sus centros de formación o incluso a propaganda electoral, entre otros.

Una de las formas como se puede llegar a mejorar el sistema de gastos en las campañas es que reduzcan los candidatos que apoyan, y que los dineros que se destinan a financiarlas ingresen antes del inicio y no al finalizar cada una. Adicionalmente, aparece el tema de la eliminación de topes en el financiamiento de cada uno de los candidatos, lo que a la postre permitiría que estos no mientan sobre los dineros ingresados o percibidos por patrocinadores, dando

más transparencia al sistema político colombiano.

En último renglón de la obra se analizan los mecanismos de transparencia y control que tiene el sistema de financiamiento político colombiano, llegando a la conclusión de que en Colombia tenemos un sinnúmero de mecanismos de control pero que estos no se aplican o no son efectivos cuando se hace uso de ellos porque no tienen una característica sancionatoria.

Es tan grave la situación que el autor presenta un panorama desolador indicando que “el partido o candidato que cumple las normas de financiamiento político se coloca a sí mismo en desventaja frente a sus competidores”, ya que el cumplimiento de las normas parece ser un actuar completamente irracional.

Es por ello que se considera que la mejor forma de empezar a cambiar esta realidad es que las investigaciones generen sanciones penales y no meras faltas administrativas, para lo cual una brisa refrescante en la materia está en la expedición de la Ley 1864 de 2017 a través de la cual se endurece la legislación sobre financiamiento y lo lleva al terreno de los delitos penales.

Este estudio solamente pretende poner sobre la mesa un esquema analítico sobre el estudio de financiamiento político, sabiendo que tiene grandes oportunidades de mejora, por lo que con estas publicaciones se puede dar inicio a discusiones que son necesarias para el país para la consolidación de la democracia,

máxime cuando nos encontramos frente a un momento histórico, en donde hemos cerrado un ciclo armado, ya que este hecho genera la obligación de promover el ejercicio de la política siempre pensado sobre unas bases sólidas de transparencia en el financiamiento de sus protagonistas el cual debe brindar garantías a los ciudadanos de que la búsqueda por el poder realmente tiene como propósito servir a las mayorías y especialmente a los más necesitados: sus protagonistas.

**Gerardo Andrés Sanabria Muñoz**  
Centro de Estudios en Democracia  
y Asuntos Electorales (CEDAE)



## TESOROS DE LA BIBLIOTECA DE LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

**William Enrique Muñoz Quintero**  
**Biblioteca “Gustavo Ardila Duarte”**  
**Registraduría Nacional del Estado Civil**  
biblioteca@registraduria.gov.co

Con nuevos servicios y preservando antiguas ediciones únicas en el país, la Biblioteca Gustavo Ardila Duarte de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) cumplió 28 años de fundada en octubre de 2018.

Para garantizar a los usuarios el acceso rápido a la información bibliográfica cuando realizan consultas presenciales o virtuales, la Biblioteca de la Registraduría Nacional del Estado Civil cuenta con recurso humano idóneo, comprometido y con altos estándares en servicio al ciudadano.

Con este apoyo, los usuarios pueden acceder a material relacionado con temas electorales y de identificación en Colombia. Entre los primeros, vale mencionar el manual para la conformación del censo electoral, los resultados electorales desde el siglo XX, la cartilla de primer Plebiscito, realizado en 1957; la historia sobre cómo fue la primera elección popular de alcaldes el 13 de marzo de 1988, el original de la primera tarjeta electoral y la séptima papeleta, que

se conoció como la tarjeta para convocar a la Asamblea Nacional Constituyente en más de un centenario, entre otras.

En materia de identificación, la Biblioteca de la RNEC tiene otros tesoros tales como las recomendaciones de la Misión Canadiense; el libro de dactiloscopia solo para uso oficial y un manual de procedimiento para la elaboración de la cédula de ciudadanía, solo por mencionar algunos.

Gracias a la gestión del Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE), la Biblioteca cuenta también con bibliografía actualizada en temas de derecho electoral colombiano, derecho administrativo, constitucional, disciplinario y contractual.

Desde hace siete años, la Biblioteca de la Registraduría Nacional del Estado Civil tiene una alianza con la Biblioteca Luis Ángel Arango mediante un convenio interinstitucional que ha permitido ofrecer el servicio

de préstamo y entrega de material bibliográfico en la propia oficina de los funcionarios que lo solicitan a través del correo electrónico biblioteca@registraduria.gov.co.

Cuando la Biblioteca no tiene el material bibliográfico requerido por el usuario, se solicita a otras bibliotecas del país mediante convenios interbibliotecarios existentes con las siguientes entidades: Biblioteca Luis Ángel Arango, Biblioteca Universidad Nacional, Biblioteca Universidad Javeriana, Biblioteca IDPAC y Biblioteca de la Universidad del Rosario.

## TODOS SOMOS DEMOCRACIA

Todos Somos Democracia es un proyecto liderado por el Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales, CEDAE, apoyado por la Biblioteca a través de sus servicios con el objetivo de dar a conocer las colecciones sobre temas electorales y motivar la lectura entre los ciudadanos.

Mediante la promoción de la lectura, la Biblioteca contribuye al desarrollo de habilidades personales y profesionales de todos los usuarios que les permitan alcanzar el éxito en sus actividades y llegar a ser individuos cívicos, comprometidos e informados.

## APOYO A ESTUDIANTES EN EL EXTERIOR

Desde el 16 de octubre de 1990, la Biblioteca de la RNEC ofrece servicios por los ca-

nales de atención presencial y virtual a los funcionarios residentes en el exterior y a extranjeros.

Cuando el estudiante tiene un amigo o familiar en Bogotá, estas personas pueden visitar las instalaciones y sin necesidad de conocer el lenguaje académico, obtienen información urgente y datos sobre temas electorales.

Los interesados también pueden escribir al correo institucional biblioteca@registraduria.gov.co para recibir la información en forma más ágil. Adicionalmente, de acuerdo con el volumen de información solicitado, el usuario podrá recibir avances para su revisión, evaluar el material disponible y solicitar el escaneo de libros, especialmente los relacionados con los resultados electorales; el material bibliográfico contenido en la biblioteca es desde cuando la Registraduría organizó su primer evento electoral el 5 de junio de 1949.

## CONSULTA DEL PATRIMONIO DOCUMENTAL

El patrimonio documental que se puede consultar en las instalaciones de la Biblioteca de la RNEC incluye, entre otras, las *Instrucciones para el arreglo de los censos electorales. Año 1949*.

El **Censo Electoral** es la lista de los ciudadanos habilitados para ejercer el libre derecho al sufragio. Sus orígenes se remontan al año 1810.

En el momento en que se escribió el documento, se destacaba que el censo electoral no incluía la totalidad de los habitantes del país porque había restricciones de edad, sexo, calidad de vida, educación, conductas sociales o mentales, participación electoral, propiedades, rentas, entre otras, lo que ha contribuido a reducir numéricamente el potencial de electores.

En este título se encuentran Derechos, Decretos, Resoluciones y Circulares que constituyen las bases de la Registraduría Nacional del Estado Civil como entidad encargada de los procesos electorales.

## CARTILLA ELECTORAL PARA EL PLEBISCITO NACIONAL 1957

Se elaboró en el siglo pasado para orientar a los funcionarios electorales en el ejercicio de sus deberes, derechos y obligaciones durante esa jornada.

## ELECCIÓN DE ALCALDES - ESTADÍSTICAS ELECTORALES

El Acto Legislativo 01 de 1986 reformó la Constitución Política de Colombia y estableció la elección directa de alcaldes en todos los municipios de país para periodos de dos años y se definió además que la fecha sería el segundo domingo de marzo de 1988.

Durante la elección del presidente en 1990 y en 1994 se utilizó la tarjeta electoral con el

fin de facilitar al elector el proceso conocer y escoger el candidato de su preferencia.

En el tema de identificación, el **Manual de procedimiento para la confección de la cédula de ciudadanía y del censo electoral / Departamentos de censo e identificación, 1960**, contiene las normas de procedimiento para confección de la cédula y del censo con el fin de unificar procedimientos y evitar interpretaciones erróneas.

El **Informe de la misión técnica canadiense / Bogotá, Imprenta Nacional, 1949** contiene recomendaciones sobre la adopción del nuevo sistema para la expedición de las tarjetas de identidad.

**Aníbal Cardoso Gaitán, Informe del Registrador Nacional del Estado Civil a la Honorable Corte Electoral / Agosto de 1949**. Describe el proceso del trabajo realizado por la Registraduría Nacional del Estado Civil con aportes de todos los funcionarios durante el período mencionado.

## MODELOS DE FORMULARIOS ELECTORALES 1986

- E1: Lista de Jurados de votación (para adherir a la urna)
- E2: Cinta de papel para sellar la urna
- E3: Lista de sufragantes
- E4: Lista de sufragantes
- E200: Resultados del escrutinio de jurados de votación para Presidente de la República.



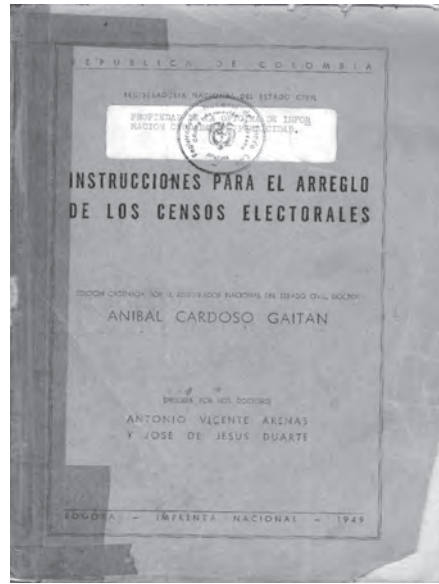
## COLECCIONES A LA MANO

- a) Colección General: Está compuesta por libros relacionados con los temas misionales: identificación y electorales.
- b) Hemeroteca: Publicaciones seriadas, revista institucional *Nuestra Huella*.
- c) Colección de Referencia: Son documentos de consulta puntual, está compuesta por enciclopedias, diccionarios, manuales de capacitación electoral, etc.
- d) Colección Digital: Son documentos bibliográficos en formato digital, disponibles en la intranet de la Registraduría.
- e) Audiovisuales: La biblioteca cuenta con material en formato Beta, VHS, CD y DVD en temas de identificación y electoral.
- f) Archivo vertical: Recortes de prensa, de los diferentes periódicos del país y folletos en temas de identificación y electoral.

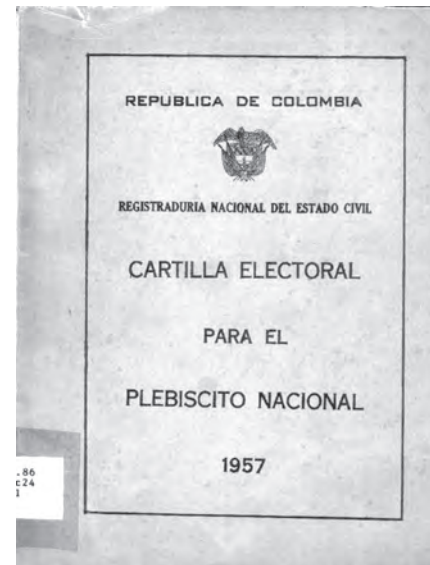


• William Enrique Muñoz Quintero  
*Biblioteca – RNEC*

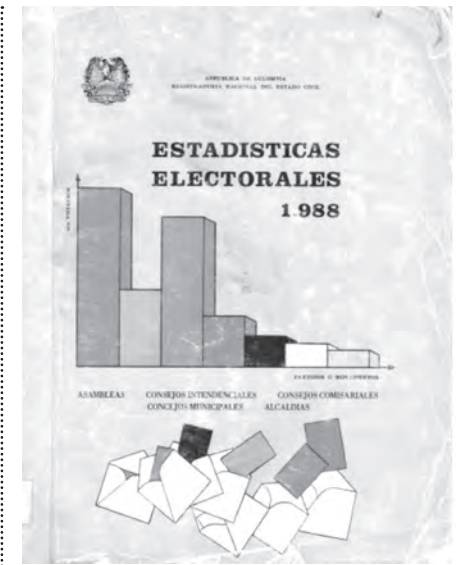
Todos somos democracia, un proyecto del CEDAE y la Biblioteca para promover la lectura y la construcción de ciudadanía.



Las instrucciones para el arreglo de los censos electorales señalaba las características de la población que podía ejercer el derecho al voto.



Para el Plebiscito Nacional de 1957, la Registraduría elaboró esta cartilla con la descripción de los procedimientos que debían cumplir los funcionarios.



En 1986, cien años después de promulgada la Constitución Política de Colombia, el país estrenó la elección popular de alcaldes.

### Tarjetas electorales – Elecciones Presidenciales

1990

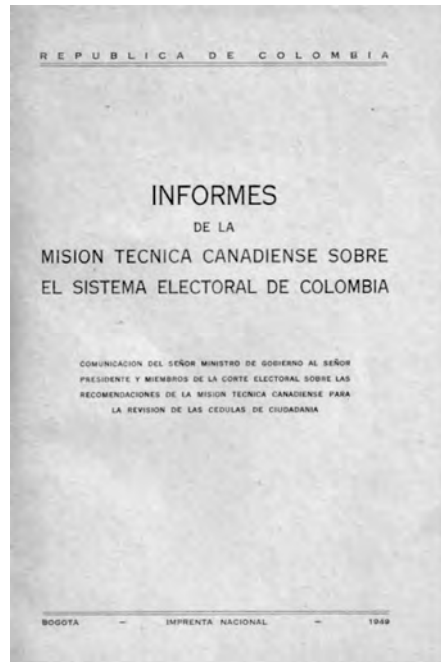


1994

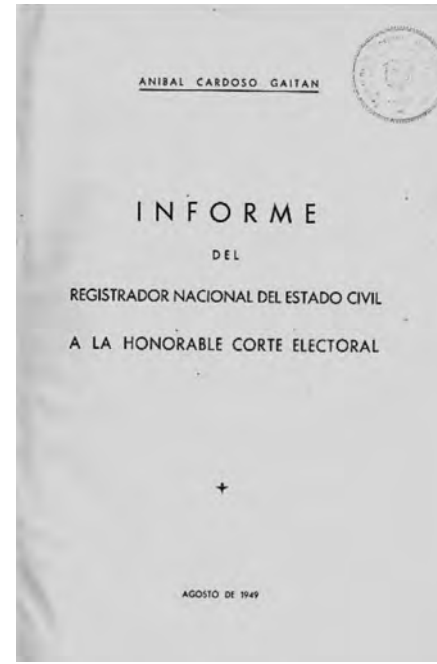




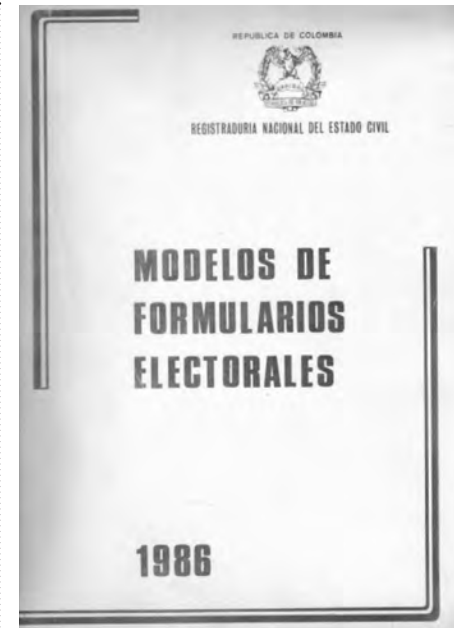
Los departamentos de Censo e Identificación elaboraron el respectivo manual para unificar los procedimientos y evitar interpretaciones erradas en el proceso de elaboración de la cédula de ciudadanía y del censo electoral.



El Sistema Electoral Colombiano fue examinado por una misión canadiense que elaboró un informe, este reposa en la Biblioteca de la Registraduría.



En 1949, el Registrador Nacional elaboró un informe solicitado por la Corte Electoral acerca de la gestión de la entidad.



Este documento reposa en la Biblioteca, en él se recopilan los modelos de formularios electorales.



# HUMOR ELECTORAL



LA SEMANA DEL BUEN CIUDADANO

LA PATRIA: —; Despierta y vota!







Campana - La República - marzo 23 80 Luisé



(Tomado de El País)



Bogotá, Miércoles 12 de Marzo de 1980 EL SIGLO Por Timoteo



Esquífe El sagrado derecho



EL ESPECTADOR - Domingo, Enero 20, 1980



Registro sin Cédula

# ÍNDICE TEMÁTICO:

## A

- Análisis económico del derecho: 15
- Asignación de curules: 168
- Asimetría de la información: 16
- Autonomía de la Registraduría Nacional del Estado Civil: 39

## C

- Competencia desleal: 14
- Circunscripción especial indígena: 44
- Características circunscripción especial indígena: 46
- Comunidad y censo electoral indígena: 53
- Consulta popular: 70
- Consulta popular. Ventajas y desventajas: 71
- Cifra repartidora. Procedimiento: 166
- Capacidad electoral: 173
- Ciudadanos excluidos del cuerpo electoral: 175
- Clases de elecciones: 175
- Circunscripciones electorales: 176
- Causas comunes de inelegibilidad: 178
- Clases de referendo: 202

## D

- Diseño constitucional de la Registraduría Nacional del Estado Civil: 24
- Democracia en la estructura del estado colombiano: 25

- Democracia. Concepto: 64
- Democracia. Evolución: 64
- Democracia representativa: 66
- Democracia participativa: 67
- Democracia participativa. Mecanismos: 69
- Democracia representativa. Crisis: 75
- Diferencias referendo y plebiscito: 205
- División de poderes: 27
- Dialogo de civilizaciones: 230

## E

- Empoderamiento de la mujer: 94
- Elección en las corporaciones públicas: 165

## F

- Función electoral: 33
- Función registral: 35
- Fraude electoral: 141

## G

- Género como categoría: 88

## I

- Identidad indígena, tierra y territorio: 50
- Imaginario social. Concepto: 93

## J

- Justificación teleológica derecho a la verdad: 10

## L

- La inclusión de la perspectiva de género en la participación: 98



## M

Modelo de tarjetas electorales: 190

## N

Normas sobre el deber de la verdad en materia electoral: 19

## O

Órganos autónomos constitucionales: 27

## P

Parlamento y democracia :163

Participación de la mujer: 94

Perdida del derecho a votar: 174

Poder del pueblo: 111

Presencia de las mujeres en la constitución de 1991: 99

Problema de agencia: 17

Publicidad engañosa: 14

## R

Referendo: Alcance 208

Referendo. Derecho comparado: 217

Referendo. Normas constitucionales y legales: 196

Referendo: Posición doctrinaria 200

Referendo: Posición jurisprudencial 200

Referendo: Requisitos. 207

## T

Teoría de juegos: 18

Tipologías violencia de género: 90

Trashumancia electora:l 141

## U

Umbral: 166

## V

Vicios del consentimiento en el derecho civil: 13

Violencia de género: 83

Violencia de género.Problematización: 88

Voto en blanco: 129

Voto en blanco en Colombia: 34

Voto en blanco en la ciencia política: 132

Voto en blanco y normas electorales: 129

